

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA
COMMUNE ANNAMITE
EN COCHINCHINE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 20 Mai 1935, à 13 h. 30

PAR

P. KRESSER

Président : M. RENÉ MAUNIER, professeur
Suffragants { MM. MESTRE, professeur
SOLUS, professeur

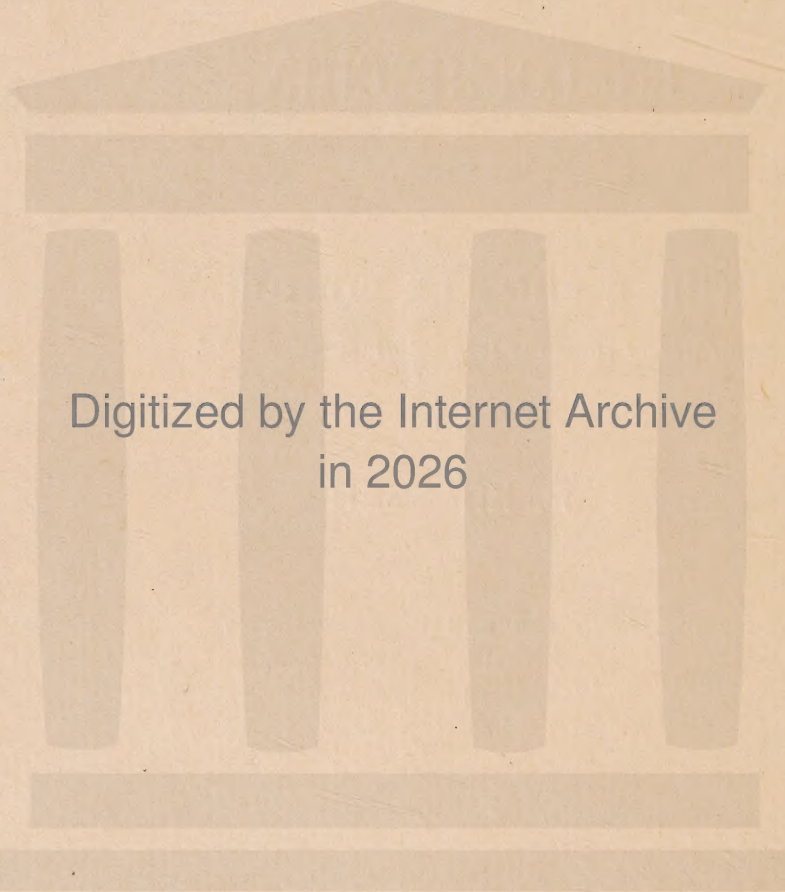
PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON ET C^{ie}

160, RUE SAINT-JACQUES

1935



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LA
COMMUNE ANNAMITE
EN COCHINCHINE

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LA
COMMUNE ANNAMITE
EN COCHINCHINE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 20 Mai 1935, à 13 h. 30

PAR

P. KRESSER

Président : M. RENÉ MAUNIER, professeur

Suffragants { *MM. MESTRE, professeur*
SOLUS, professeur

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON ET C^{ie}

160, RUE SAINT-JACQUES

1935

*37063



LA COMMUNE ANNAMITE

EN COCHINCHINE

AVANT-PROPOS

Une des conséquences indirectes des événements qui, en 1930 et en 1931, se sont déroulés en Cochinchine, à l'instigation du parti communiste, a été de faire apparaître la nécessité de réformer l'institution traditionnelle qu'est la Commune Annamite.

Les troubles de ces dernières années ont montré que les notables n'ont pas toujours rempli leurs fonctions avec le zèle et l'autorité que l'on était en droit d'attendre d'eux. Seule, l'action ferme et continue de l'Administration française a pu annihiler le sentiment de crainte qui, dès les premières agitations fomentées par les extrémistes, s'était révélé chez les autorités communales et les éléments sains et influents de la population. Le calme a été rétabli et ceux qui, tout d'abord s'étaient montrés inférieurs à leur tâche, se sont vite ressaisis et ont contribué à ramener l'ordre dans le pays. Mais, il n'en demeure pas moins qu'en période de crise le système communal peut fléchir.

Il semble donc nécessaire de remanier la Commune annamite. La question est des plus délicates : c'est en effet une entreprise difficile que de vouloir toucher à une insti-

tution millénaire, cellule fondamentale de l'organisation sociale d'un pays.

Les réformes déjà réalisées se sont parfois révélées insuffisantes et même inopportunes. Cependant de tous les pays de l'Union Indochinoise, c'est en Cochinchine, où la coutume a davantage perdu de son empire, que nous pouvons agir le plus facilement. La nécessité d'être prudent n'exclut donc pas la possibilité d'une action rendue nécessaire par l'évolution de plus en plus marquée du pays.

Mais dans quel sens devons-nous entreprendre la réforme ? Convient-il d'augmenter l'indépendance du village et l'autorité des notables ou, au contraire, intervenir dans le recrutement de ceux-ci et s'ingérer dans les affaires communales ? Il semble que c'est dans une solution intermédiaire qu'il faille chercher à résoudre le problème afin de concilier ce que chacun des deux systèmes peut avoir d'excessif.

TITRE PREMIER

L'HISTOIRE

CHAPITRE PREMIER

LA FONDATION DU VILLAGE

Un État dans l'État : c'est ainsi que la plupart des auteurs qui se sont occupés de la Commune annamite l'ont définie. Cette assertion qui a toujours eu la valeur d'un dogme ne paraît cependant pas entièrement fondée.

En effet, si la Commune a joui à diverses époques d'une certaine autonomie, elle n'a jamais été indépendante. Dirigée par une oligarchie de notables qui se recrutaient par cooptation, elle était libre d'établir son budget, de répartir et de percevoir l'impôt, d'organiser sa police et de disposer de ses biens. Le pouvoir central, dont la tutelle fut assez large, s'est immiscé le moins possible dans les affaires du village et n'est rentré que rarement dans le détail de son administration. Cependant, il n'a jamais cessé d'exercer une action directe et primordiale sur son organisation et son fonctionnement. L'État exigeait de ses sujets une fidélité absolue et, du groupe communal, un loyalisme parfait. Les communes fixaient la quotité des impôts, mais ne frappaient pas monnaie ; elles recrutaient les soldats, mais ne déclaraient pas la guerre.

On ne peut nier que la commune ait été dans une certaine mesure, un contrepoids à l'autorité souveraine théo-

cratique et autocratique, mais son rôle, s'il ne fut jamais négligeable, à aucun moment ne fut prépondérant.

Ce qui est vrai pour tous les pays annamites de l'Indochine, l'est surtout pour la Cochinchine qui fut colonisée assez tard, à une époque où, à Hué, le pouvoir impérial était déjà fortement constitué. Aussi ne devons-nous pas nous étonner de voir l'autorité centrale intervenir directement dans la formation et l'organisation de la commune.

* * *

Le sol des villages qui couvrent aujourd'hui le delta du Mékong, a été peu à peu conquis sur les Cambodgiens par des émigrants, volontaires ou non, venus de l'Annam au cours des XVII^e et XVIII^e siècles et dans la première moitié du XIX^e.

Toute la basse Cochinchine, abandonnée dès 1623 par le roi khmer Oudong, fut colonisée selon les vieilles méthodes sino-annamites. L'expansion se fit sous les trois formes classiques : colonies agricoles libres, colonies militaires, colonies pénitentiaires ; aucune d'entre elles, même parmi les premières n'échappa à l'emprise du pouvoir central qui, toujours, intervint directement dans leur formation, leur organisation, leur fonctionnement et même leur dénomination.

Les colonies agricoles libres furent fondées par des originaires de l'Annam qui quittèrent leurs villages soit pour partir à la recherche de terres plus fertiles, soit pour échapper à la tyrannie de hauts mandarins ou de clans trop puissants. A ces colons libres vinrent se mêler des hommes sans aveu et des aventuriers désireux de tenter leur chance dans des régions nouvelles.

Pour la Cochinchine, une Ordonnance de la 5^e année de l'Empereur Tu-Duc (1852) réglementa strictement la fondation de ces colonies : « En Cochinchine, dit cette Ordonnance, on n'autorisera que le recrutement d'habitants non inscrits ; à partir du Binh-Thuân jusqu'aux provinces du Nord, on pourra recruter indifféremment des inscrits ou des non inscrits. Lorsque les colons auront été recrutés en un certain nombre, les fonctionnaires du lieu devront en aviser l'Administration de la province de Ang-Giang ¹, afin que cette dernière puisse prendre des décisions pour les faire conduire sur les portions de territoires incultes des Phu de Ba-Xuyên ² où les nouveaux colons devront se fixer pour défricher et travailler. »

L'État encouragea les initiatives privées. L'Empereur Minh Mang décida par une Ordonnance de la II^e année de son règne que « toute terre inculte ou abandonnée pourrait être concédée à « quiconque en ferait la demande. » Tu-Duc, son successeur, stimula le zèle des recruteurs de colons par diverses mesures de bienveillance : il les dispensa du service militaire et leur décerna des distinctions honorifiques ; par contre, il punit sévèrement les colons qui abandonnaient les terres qui leur avaient été allouées et qu'ils avaient commencé à mettre en valeur.

Les émigrants défrichaient des coins de brousse qu'ils transformaient en champs ou en rizières. Cette occupation de fait devait être sanctionnée par une autorisation officielle. Les fondateurs adressaient au Huyên ou au Phu, délégué administratif du lieu, une demande dans ce sens ; leur requête, qui était accompagnée d'un plan des terres occupées, fournissait tous renseignements sur le nombre,

1. Châudôc.

2. Bacliêu et Soctrang.

l'âge, le nom des colons, la situation, la superficie et les limites des terres dont l'occupation légale était demandée. Cette requête était examinée par le fonctionnaire provincial qui, après avoir fait procéder à une enquête *de commodo et incommodo*, l'adressait à son tour à l'autorité supérieure sous forme d'un procès-verbal établi en double expédition et mentionnant qu'un abornement avait été fait. Après approbation, l'un des procès-verbaux était conservé dans les archives du Huyên ou du Phu et l'autre remis aux fondateurs. Cette pièce officielle délivrée par l'État constituait le « brevet de fondation ».

Restait l'investiture religieuse. Ici encore apparaît le rôle prépondérant du pouvoir central ; comme le fait remarquer avec raison M. Briffaut ¹, c'est une erreur que de prétendre, comme l'ont fait certains, que le génie désigné était celui proposé par les fondateurs du village : « Que l'Empereur choisisse pour devenir l'esprit tutélaire d'une cité, un des personnages célèbres de cette cité, c'est possible, mais il y a loin entre ce choix par l'Empereur à une « proposition » qui laisserait admettre une participation du peuple à la direction du culte de l'Empire. »

La nécessité du brevet de fondation et de l'investiture religieuse démontre avec quelle attention l'État voulait contrôler le développement de la colonisation et en rester maître. En vertu d'une Ordonnance de la 35^e année de Tu-Duc, les Phu et les Huyên devaient chaque année envoyer au Ministère de l'Agriculture un relevé des terres défrichées, abandonnées ou demandées en concession dans les douze derniers mois et un état des colons nouvellement

1. C. Briffaut. *La Cité annamite*.

arrivés et de ceux qui sollicitaient l'exemption de l'impôt pour l'année écoulée.

Mais l'État ne laissa pas à la seule initiative privée le soin de fonder des centres agricoles : il se fit lui-même colonisateur en organisant les colonies militaires et les colonies pénitenciaires.

Les colonies militaires ou « Dôn-Diên », c'est-à-dire « forteresses-rizières », furent, en même temps qu'une arme de conquête, un moyen de coloniser les régions où les nouveaux arrivés se trouvaient aux prises avec les Cambodgiens, anciens possesseurs du sol, qui peu à peu reculaient devant le flot annamite qui les submergeait.

L'État fit appel aux habitants des provinces les plus pauvres de l'Annam. Ceux-ci furent faciles à convaincre qu'ils avaient tout à gagner en abandonnant leurs terres stériles pour aller se fixer dans celles très riches du delta cochinchinois. Les autorités usaient d'ailleurs d'un ingénieux subterfuge pour décider les hésitants : les colons déjà installés étaient tenus, dans leurs relations de famille ou d'affaires avec l'Annam, d'exagérer le rendement du sol qu'ils cultivaient. Nombreux, dans ces conditions, furent les cultivateurs pauvres qui ne purent résister à l'attrait de cette nouvelle Terre Promise.

Un lot de terrains abandonnés ou à défricher était concédé aux arrivants qui étaient fixés au sol et enrôlés comme soldats volontaires ; groupés en âp ou hameau par compagnies de cinquante, ils étaient exercés au maniement des armes, astreints à la discipline militaire, et, ainsi, toujours prêts à repousser les incursions des voisins. Les autorités administratives pourvoyaient à leur subsistance jusqu'à ce que les terres mises en culture leur permissent de vivre par eux-mêmes.

Le pouvoir central ne se contenta pas, dans certaines circonstances, de faire appel aux volontaires et aux aventuriers : il fit rechercher les vagabonds réputés dangereux, les insoumis, les déserteurs et les bannis et les groupa en colonies pénitenciaires dont l'organisation rappelle celle des « dôn-diên ». Une surveillance très étroite était exercée par des fonctionnaires investis de pouvoirs considérables qui leur permettaient de faire régner l'ordre et la discipline parmi ces colons en marge de la société, dont les plus célèbres formèrent ce que l'on a appelé « La Corporation des Défricheurs de Champs » ou « Corporation des Homo du Binh-Thuân » qui longtemps régnèrent en maîtres dans le pays constitué aujourd'hui par les provinces de Baria et de Phanhiêt.

M. Aymonier dans ses « Notes sur l'Annam » nous rapporte que les Homo, organisés suivant le principe de vol et de rapine, procédaient de la façon suivante : après avoir défriché un coin de forêt près des terres cultivées, ils accusaient les voisins d'empiètement ; l'autorité administrative faisait mesurer les champs de ceux-ci qui le plus souvent étaient beaucoup plus étendus que ne le portaient les registres d'impôts, et les « défricheurs de champs » s'emparaient du surplus. « Ailleurs, dit le même auteur, ils font « un acte renouvelé tous les trois ans, par lequel ils s'engagent à payer l'impôt de territoires immenses, qu'ils ne travaillent jamais. Ils ne versent pas un sou au Trésor, « mais si quelqu'un en défriche une parcelle, immédiatement ils s'en emparent, le travail achevé, sous prétexte « qu'ils paient l'impôt de ces terres. »

* * *

C'est au début du ^{xvi}e siècle que les Cambodgiens virent

arriver les premiers Annamites qui s'établirent sur les rives du Đông-Nai et des deux Vại Co. Cette immigration, favorisée par la Cour de Hué, se fit de plus en plus importante et se transforma rapidement en une véritable conquête pacifique. Des vagabonds, des bannis accoururent de tous les points de la côte d'Annam, les uns de leur plein gré, les autres contraints.

De l'Est cochinchinois l'expansion s'étendit vers le delta du Mékong et bientôt colonies agricoles libres, colonies militaires et colonies pénitentiaires alternèrent. En 1822, le roi Minh-Mang organisa la Cochinchine en six provinces, divisées en deux groupes : celui de l'Est comprenant les provinces de Biênhoà, Giadinh (Saïgon) et Dinh-Tuong (Mytho) ; celui de l'Ouest formé de celles de Long-Hô (Vinhlong), Angiang (Châudôc) et Càncao (Hatiên).

Un document en caractères chinois, le « Nam-Ky dia-du tấp » (Géographie de la Cochinchine de Duy Minh) datant de 1812, signale qu'en 1699 l'Empereur Minh-Vuong, par un décret de transportation, expurgea les provinces d'Annam d'un grand nombre d'indésirables et les envoya défricher les terres de Biênhoà, de Giadinh et de Dinh-Tuong.

Pour échapper au joug impitoyable des « Youns », c'est-à-dire des colons annamites, les Cambodgiens abandonnèrent leurs terres. Certains centres khmers résistèrent cependant à l'invasion étrangère et subsistèrent avec leur organisation communale rudimentaire. On trouve encore en Cochinchine, grâce à l'intervention des Français qui les sauvèrent de l'assimilation annamite, près de 300.000 Cambodgiens répartis en tâches sporadiques dans les provinces de Tayninh, de Travinh, de Vinhlong et du Transbassac.

Quelques villages annamites du delta portent encore aujourd'hui le nom, à peine déformé, de l'ancienne aggro-

mération cambodgienne. C'est ainsi, par exemple, que Camau n'est autre que Ray choeu khmau, le ruisseau de l'arbre noir ; Travinh ou Travang est l'ancien Prea Tra-peang ou étang du Bouddha ; Kê-sach est la déformation de Ksach, les sables ¹...

Ce n'est que dans la seconde partie du ^{xix}^e siècle, c'est-à-dire à une époque fort rapprochée, que les colonies militaires et pénitenciaires disparaissent.

Les premières furent supprimées en 1867 comme n'ayant plus de raison d'être à la suite de l'organisation de milices locales : les dôn-diên furent assimilés aux autres villages et leurs terres converties en côm-diên ou rizières publiques, non susceptibles d'appropriation individuelle, dont les revenus devaient aller à la Commune.

Quant aux colonies pénitenciaires leur disparition est due à la fois à leur transformation en cités libres (Ordonnance de Tu-Duc) et aux mesures prises par le pouvoir central qui en tarit le recrutement (Ordonnance de Đông-Khanh).

Une Ordonnance de la 18^e année de Tu-Duc stipula qu'il appartenait aux autorités administratives de surveiller la conduite de ceux qui subissaient leur peine dans les colonies pénitenciaires. Les condamnés ou les exilés, qui s'amenderaient, seraient confiés aux chefs de canton et aux maires des villages voisins qui leur assigneraient des terres incultes à défricher et à cultiver.

Les Ordonnances de Đông-Khanh qui datent de 1886 et de 1887 étaient ainsi conçues : « Toutes les condamnations
« aux peines de l'exil prononcées par les tribunaux des pro-
« vinces devront être converties en un nombre égal d'an-
« nées de travail pénible (Ordonnance de 1886). Doréna-

1. Briffaut. *Loc. cit.*

« vant les individus condamnés à la peine de la servitude
« militaire ou à celle de l'exil ne seront plus envoyés sur les
« lieux où ils devaient effectivement subir leur peine ; ils
« seront détenus dans la prison de leur province (Ordon-
« nance de 1887). »

Ainsi dès que la terre fut défrichée et l'ennemi repoussé, les soldats et les condamnés devinrent de libres travailleurs de la terre.

Il est à signaler, ainsi que le fait remarquer M. C. Briffaut, que la loi a tenu essentiellement à ne pas briser les liens de famille : si la femme, l'enfant ou tout autre parent de l'exilé demandait à suivre celui-ci ou à le rejoindre, l'autorisation ne lui était jamais refusée.

CHAPITRE II

L'ORGANISATION DE LA COMMUNE ET SON ADMINISTRATION

LA COUTUME

Le fondateur du village était son premier chef : il adressait la demande de reconnaissance du droit de cité aux autorités administratives qui voyaient en lui le représentant des autres colons.

Mais rapidement de nouvelles familles vinrent se joindre et s'associer à celles déjà établies ; le village prit de l'importance, et, son fondateur disparu, sa direction fut confiée non plus à un seul chef de famille mais à plusieurs.

M. Cordier ¹ dans le cours d'Administration indochinoise qu'il professait au Collège de Protectorat du Tonkin a fort bien fait ressortir le caractère premier de l'Administration communale. Le savant sinologue enseignait que le mot « xa », qui désigne la commune et qui est composé de deux racines « thi », radical de tout ce qui se rapporte aux génies et aux esprits, et « thô », qui représente la terre, signifie étymologiquement « lieu où l'on adore le génie de la terre. » A l'origine ce n'est en effet qu'à l'occasion de leurs réunions périodiques, pour offrir en commun un sacrifice à la terre, que les chefs de famille s'entretenaient et discutaient des intérêts généraux de la commune.

Peu à peu cette organisation rudimentaire se perfec-

1. Cordier. *Notions d'administration indochinoise.*

tionna : pour assurer le bon fonctionnement de la commune, lever les impôts, assurer l'ordre et la tranquillité, entretenir des rapports avec l'autorité supérieure ou les villages voisins, apparut la nécessité de créer un organisme spécial et permanent chargé de l'administration communale. Aux chefs de famille vinrent se joindre des fonctionnaires retraités, originaires du village ; le « dinh », pagode du génie tutélaire, devint le lieu de réunion périodique des notables.

C'est ainsi que naquit le Conseil des notables chargé des intérêts de la petite collectivité et formé de propriétaires fonciers ou d'habitants jouissant d'une grande réputation d'habileté et de respectabilité. Seuls pouvaient participer à la direction des affaires du village, les « dân bô », c'est-à-dire les habitants inscrits au rôle de l'impôt foncier ou de la contribution personnelle : les autres, les non inscrits ou « dân ngoai » ne jouissaient d'aucun droit.

Dès le début, les pouvoirs furent répartis entre les notables avec cette subordination de l'exécutif au délibérant qui fut le trait caractéristique de l'Assemblée Communale.

Le nombre des membres de l'Assemblée Communale variait suivant l'importance du village et le chiffre de sa population.

Les attributions du Conseil étaient mal définies car seule la coutume, qui différait souvent d'un village à un autre, les déterminait. A la base de l'organisation communale, nous ne trouvons en effet que le droit coutumier : si, dans la suite la réglementation écrite est apparue, ce ne fut que pour reconnaître et codifier la tradition orale. Il est remarquable que l'institution millénaire qu'est la commune annamite ait été, jusqu'au début du ^{xx}^e siècle, uniquement régie par la coutume.

Celle-ci était très forte et souvent, en cas de conflit avec la Loi, triomphait ; un des exemples les plus typiques nous en est donné par l'établissement des rôles de l'impôt personnel. Ainsi que le fait remarquer Luro ¹, en principe, toute la population mâle aurait dû être inscrite sur les rôles ; la loi ordonnait en effet l'inscription de tous les hommes sans distinction de profession ; mais la coutume voulut que seuls soient portés sur ces rôles les propriétaires fonciers et ici, comme en maints autres cas, elle a triomphé de la Loi. Ajoutons, pour être juste, que le pouvoir central consentit à fermer les yeux, n'ignorant pas qu'une trop stricte application du règlement aurait pour résultat immédiat de faire désertier les villages.

Du manque de réglementation écrite, il ne faut cependant pas conclure que la commune échappait à toute ingérence ou à tout contrôle du pouvoir central : elle avait sa vie propre mais ne jouissait pas de son indépendance. L'État intervint dans son organisation comme il était intervenu dans sa fondation. De bonne heure, la Cour de Hué se réserva, tant en Annam qu'en Cochinchine, le droit de nommer certains notables ou de confier leurs attributions à des fonctionnaires désignés par elle.

D'après M. E. Tavernier ², le pouvoir central institua de bonne heure des administrateurs principaux et des administrateurs secondaires de villages et plus tard prescrivit aux huyên de choisir les Xa-Truong ou Ly-Truong (maires). Ceux-ci étaient désignés par les Assemblées des notables pour exécuter leurs décisions et servir d'intermédiaires dans les rapports avec l'Administration : mais

1. Luro. *Cours d'administration annamite*.

2. E. Tavernier. Compte-rendu critique de *Les Dieux qui meurent* de P. Varet, p. 43.

le choix des Conseils devait être ratifié par les mandarins provinciaux qui remettaient aux maires le brevet et le cachet en bois, insigne de leurs fonctions. On nomma trois *xa-quan* dans les grands villages, deux dans les moyens, un dans les petits. En se réservant leur nomination, le Gouvernement impérial gardait la haute main sur l'administration de la commune. Les fonctions des maires étaient en effet les plus importantes : ils étaient chargés de la police et de la direction générale des affaires du village ; les fonctionnaires dont ils relevaient établissaient tous les trois ans leurs états de services et les notaient : ils pouvaient être élevés en dignité ou destitués.

Dans la suite, la surveillance et la garde des communes leur furent confiées ainsi que le recouvrement des impôts ; le village dut verser à l'État une partie des sommes recueillies à ce titre et fournir périodiquement un contingent militaire.

Si la commune était une personne morale capable de s'administrer, de posséder, d'acquérir, d'aliéner en matière de meubles, elle ne put, sans intervention de l'État, le faire en matière d'immeubles. Cette règle a été rappelée pour la dernière fois par un décret de *Minh Mang* en vertu duquel le village, en cas d'absolue nécessité, pouvait engager ou vendre, pour trois ans seulement, l'usufruit des biens communs, mais jamais en aliéner la nu-propriété.

Ainsi, la Cour de Hué ne cessa jamais, jusqu'au siècle dernier où le choix des notables fut dans la plupart des villages laissé aux seuls habitants, d'exercer une action directe sur l'organisation et le fonctionnement des communes. Répétons-le avec M. E. Tavernier, la prétendue indépendance de la commune annamite — un État dans l'État — n'est qu'un mythe. Le village n'est pas en marge de la loi

commune : « s'il jouit d'une certaine autonomie, il n'échappe pas, lui et ses membres, à l'action de l'Empereur ou de ses mandarins. Qu'il refuse d'exécuter un ordre, qu'il s'oppose à l'arrestation de l'auteur d'un délit ou d'un crime commis par un de ses ressortissants ou un étranger sur son territoire, et immédiatement des mesures de coercition sont prises par l'autorité supérieure. L'élection d'un notable est-elle contestée, le mandarin intervient. Son intervention est encore obligatoire pour le service des impôts, des corvées, de la conscription, de la confection ou de la réparation des digues, des routes et canaux, pour la vérification de la gestion des deniers communaux, pour régler les différends qui surgissent entre villages ou entre habitants, pour le partage des terrains communaux, pour le recensement de la population, pour les récompenses à décerner aux particuliers ou aux notables, pour la consécration des génies et leur élévation, en un mot dans tous les domaines où les nécessités vitales de l'Empire ou la bonne harmonie l'exigent. L'autonomie n'est pas l'indépendance. Le village n'est pas, dans sa sphère, l'égal du souverain dans l'empire, sinon celui-ci ne régnerait que sur des territoires incultes... »

* * *

Lorsque les Français arrivèrent en Cochinchine, l'organisation communale primitive ne s'était pas modifiée. La Commune était toujours administrée par un Conseil de notables qui se recrutait lui-même : ses membres étaient choisis parmi les inscrits les plus influents et les plus riches.

La Commune suivant son importance et l'étendue de son territoire s'appelait « thôn » ou « xa ». En langage vulgaire

elle était désignée sous le nom de « làng ». Elle se subdivisait en bourgs « xom », hameaux « ly » et quartiers « âp ».

Les notables étaient hiérarchisés et se divisaient en grands et petits notables : les premiers délibéraient et prenaient les décisions qu'exécutaient les seconds. Leur nombre, comme nous l'avons vu, variait suivant l'importance et les ressources du village.

Pour traiter des affaires générales de la commune, le Conseil des notables se réunissait soit à dates fixes, généralement deux fois par an, aux fêtes du printemps et de l'automne, soit, en cas d'urgence, sur convocation du Huong-ca ou du maire. Seuls les grands notables y avaient voix délibérative. Les affaires courantes étaient réglées par chacun d'eux au jour le jour, dans le ressort de ses attributions.

Comme à l'origine, les notables se réunissaient à la pagode du village, qui tenait lieu de maison commune. Les séances du Conseil étaient publiques ; les petits notables y assistaient.

La durée des fonctions communales n'était pas déterminée. Seules celles des Ly-truong et des Pho-ly avaient été réglementées par décrets royaux : ces notables qui devaient être âgés d'au moins trente ans ne pouvaient résilier leur mandat avant un délai de trois ans. En fait ces décrets furent rarement appliqués : une fois de plus la coutume l'emporta sur la Loi.

A titre documentaire, voici d'après Luro et E. Villard¹ la liste et les attributions des divers membres du Conseil dans les plus grandes et les plus riches communes qui seules pouvaient s'offrir un tel luxe de notables.

1. Luro. *Op. cit.*

E. Villard. *Étude sur le droit administratif annamite.*

GRANDS NOTABLES

Le HUONG-CA, doyen d'âge des notables, était très respecté et très écouté ; son avis était d'un grand poids dans les délibérations. Il était sans fonctions déterminées.

Le HUONG-CHU, généralement le notable le plus riche et par suite le plus influent. Il possédait presque toujours une certaine instruction ; comme le HUONG-CA, ses fonctions étaient indéterminées.

Le HUONG-CHANH donnait son avis sur les affaires soumises par l'autorité supérieure : il était le conseiller officiel de la commune.

Le HUONG-NHUT « notable premier », ancien Huong-Thân ou Huong-Hào, était gardé à titre de conseiller dans l'Assemblée.

Le HUONG-NHI « notable deuxième », était lui aussi un ancien notable.

Le HUONG-LAO pouvait n'avoir jamais exercé de fonctions publiques, mais était autorisé à donner ses avis au Conseil.

Le HUONG-SU, le plus souvent un lettré, était l'intermédiaire officieux entre le village et les mandarins provinciaux.

Le HUONG-TRUONG, tout en ayant le même rôle que le Huong-Su, lui était inférieur dans la hiérarchie ; il donnait son avis sur l'exécution des ordres de l'autorité supérieure.

Le HUONG-QUAN était chargé de la surveillance et de la police du village.

Le HUONG-LE, un lettré, enseignait les rites et présidait les cérémonies rituelles.

Le HUONG-NHAC était le chef des musiciens.

Le HUONG-AM organisait les fêtes publiques et les banquets.

Le HUONG-VAN, le philosophe de la Commune, était chargé de composer les sentences en l'honneur du génie tutélaire du village.

Le HUONG-THAN et le HUONG-HAO étaient chargés de l'administration de la commune, de l'exécution des ordres de l'Assemblée et du pouvoir central, de la répartition des impôts, de leur perception et de leur versement aux caisses ou aux greniers de l'État suivant qu'ils étaient payés en argent ou en riz. Dans leurs attributions figuraient également la certification et l'authentification de certains actes privés, les actes transmissifs de propriété par exemple, sur lesquels le Xa-Truong devait également signer et apposer le cachet du village qu'il était seul à pouvoir détenir.

Le XA-TRUONG ou LY-TRUONG ou Maire était l'intermédiaire officiel entre la Commune et l'Administration. Malgré son titre de maire, ce notable n'était pas le premier officier de la commune et n'avait rien de commun avec le Président de notre Conseil municipal ; il n'avait que des fonctions exécutives et était moins élevé dans la hiérarchie que les « Huong ».

Le THU-BO, conservateur des rôles d'impôts.

Le THU-CHI, l'archiviste de la commune, veillait à la conservation de tous les actes relatifs à la fondation et à l'organisation intérieure du village.

Le THU-BON, trésorier communal, n'avait que le dépôt des revenus propres au village, le Huong-Thân et le Huong-hao versant directement à l'État les sommes provenant des impôts.

Le THU-KHOAN : l'affermage, la garde et la surveillance des công-diên lui étaient confiés.

Le CAU-DUONG, magistrat communal, était chargé des informations judiciaires mais devait rendre immédiatement compte au Conseil des notables ; il ne prenait jamais de décision.

Le CAI-DINH surveillait et entretenait les pagodes.

LES PETITS NOTABLES

Les notables mineurs peuvent être répartis en trois catégories : les auxiliaires des grands notables, les auxiliaires du maire et enfin les secrétaires communaux.

Parmi les premiers figuraient :

Le TRI-LE et le TRI-SU, qui secondaient le Huong-Lê et veillaient à l'observation des rites : le premier était chargé du détail des dépenses religieuses ; le second conduisait les enfants aux cérémonies et aux fêtes religieuses et les surveillait.

Le TRI-DINH, chargé d'assister le Cai-Dinh pour tout ce qui concernait l'administration de la pagode.

Le BIÊN-DINH qui enregistrait les dépenses du culte et les achats faits pour les cérémonies.

Le ONG-TU, concierge de la pagode, chargé de son nettoyage et de l'allumage des cierges ou des bâtons d'encens : cet emploi était généralement réservé à un vieillard pauvre qui logeait dans la pagode et avait la jouissance du terrain qui l'entourait.

Le TRI-THAN chargé de recueillir les offrandes pour les cérémonies rituelles.

Le TRI-KHACH, maître de cérémonies ; il secondait le Huong-Am dans l'organisation des banquets et des fêtes publiques et désignait les habitants qui devaient préparer et servir les mets.

Le TRI-VAN, qui assistait le Huong-Van et devait être suffisamment lettré pour pouvoir lui-même choisir ou composer des sentences.

La deuxième catégorie comprenait :

Le PHO ¹ XA et le PHO-LY, adjoints au maire.

Les AP-TRUONG, chefs de quartier.

Le THAM-TRUONG, qui assistait le Maire dans ses attributions de police et de voirie.

Le CAI-BINH, que l'on ne trouvait que dans les très grands villages. Ce notable aidait le maire dans toutes les affaires militaires (recrutement, désertion...) ; il était, en outre, chargé de recueillir les subsides destinés à compléter la solde des soldats du village.

Le BINH-CAN, sorte de ministère public dans les affaires où la commune était intéressée : mais son rôle se bornait à exposer les affaires ; il n'avait pas à requérir l'application de la loi.

Le CAI-THON qui veillait à l'entretien des bâtiments communs.

Le CAI-THI, chargé de la police du marché.

Le CAI-TUAN ou HUONG-TUAN ou TUAN-PHIEN, qui marquait les veilles pendant la nuit, était le garde-champêtre et le garde forestier communal ; il était responsable du moindre vol commis tant à l'intérieur du village que dans les rizières.

LES TRUM, sorte d'agents de police à attributions spéciales : les TRUM-VIÊC, TRUM-DICH, transmettaient les instructions et les ordres du maire aux chefs de quartiers et aux administrés qu'ils prévenaient également des corvées.

1. Pho : adjoint.

Le TRUM-CHO, auxiliaire du Cai-Thi, percevait le prix des places et les redevances au marché.

La troisième catégorie était formée des BIÊN ou BIÊN-LAI, secrétaires officiels de la commune dont le nombre était indéterminé.

Pour compléter la liste de ceux qui étaient appelés à un titre ou à un autre à jouer un rôle dans la commune, il convient de citer les TRUONG, habitants spécialement désignés pour prêter main-forte au Maire, le cas échéant.

Peu à peu d'ailleurs, se fit une discrimination entre les différents notables dont les uns furent désignés sous le nom de « Notables hors Conseil » (Huong chuc thôn hoi) et les autres sous celui de « Notables du Conseil » (Huong Chuc hoi têt).

Les premiers qui ne participaient pas à la gestion communale comprenaient :

a) Des grands notables conseillers de la commune ou chargés du culte : Kê-Hiên, Ca-Truong, Chu-Truong, Tham-Truong, Chanh-Bai, Bôi-Bai, etc... Ils étaient choisis parmi les anciens du village ou les personnes aisées et influentes. Ils ne jouaient aucun rôle administratif, mais étaient néanmoins entourés de la plus grande considération; ils se bornaient à participer aux fêtes rituelles pour lesquelles ils versaient toujours des contributions importantes.

b) Des notables auxiliaires du culte, chargés de l'organisation des cérémonies : Huong-Lê, Huong-Van...

c) Des petits notables qui secondaient les membres du Conseil et qui portaient soit des titres spéciaux : Huong-Thân, Cai-Thi, Cai-Thôn, soit les titres, pourvus du préfixe « Pho », des notables exécutifs : Pho-Huong-Hao, etc.

Les seconds tels les Huong-Ca, Huong-Su, Huong-Chu,

Huong-Quan, etc... participaient effectivement à l'administration du village.

Les petites communes se contentaient le plus souvent du Maire, du Huong-Thân, du Huong-Hào, du Cai-Dinh, de quelques Trùms et d'un secrétaire. Si la population venait à s'accroître, le nombre des notables augmentait.

Aucun des notables n'était rétribué : cependant, dans la plupart des communes, les membres du Conseil recevaient une parcelle de terrain communal dont les revenus les dédommageaient du temps qu'ils réservaient aux affaires du village et des frais qu'entraînait pour eux l'exercice de leurs fonctions. Le Cai-Tuân, qui n'était pas indemnisé de cette manière, recevait de chaque propriétaire foncier une petite gerbe de riz par are de rizière ; cette sorte de dîme allouée à celui qui était exposé à la fraîcheur du matin pour surveiller les récoltes, portait le nom de « lua suong », c'est-à-dire « le riz de la rosée. »

Bien qu'ils n'aient pas été rémunérés, les membres du Conseil encouraient de grosses responsabilités : c'est ainsi, pour prendre l'exemple de l'un d'eux, que le Maire, qui devait avec l'aide du Huong-Thân et du Huong-Hào établir les rôles d'impôts, était passible d'une condamnation à de nombreux coups de rotin s'il omettait de porter sur ces rôles certaines personnes ou certaines terres, s'il favorisait un contribuable, si, la récolte ayant été détruite par une calamité naturelle, il commettait des erreurs d'appréciation dans les enquêtes consécutives aux demandes de dégrèvement, etc... Il était, en outre, responsable de la rentrée des impôts qu'il devait verser intégralement et sans retard au Trésor et du recrutement des soldats destinés aux milices provinciales ou à l'armée royale dont le pouvoir central fixait le contingent tous les cinq ans.

Mais si leur responsabilité était engagée en de nombreuses occasions, ils avaient les moyens de se faire obéir et d'assurer la tranquillité du village. Toutes les infractions légères aux rites, aux règlements et aux lois étaient punies par les Ly-Truong qui pouvaient infliger aux délinquants de 1 à 5 coups de rotin. Pour les contraventions plus graves, les coupables étaient traduits devant un des grands notables qui avaient la faculté de prononcer contre eux des peines allant de 10 à 20 coups de rotin. Enfin pour les délits caractérisés et les crimes, le village, après une courte information, transmettait pour suite aux autorités provinciales.

* * *

L'organisation communale que nous venons d'exposer schématiquement est celle que nous avons trouvée lors de notre arrivée et que nous avons laissé subsister : nous ne pouvions y toucher sans mécontenter les habitants attachés avant tout à leurs coutumes et à leurs traditions et sans désorganiser le pays.

L'organisme qu'était le Conseil des notables nous apporta au début de notre occupation, une aide précieuse et facilita notre établissement en Cochinchine. L'Administration communale fut, pour nous, simplifiée car, en répartissant et recouvrant elles-mêmes leurs impôts, en assurant leur propre police et en veillant à l'exécution des ordres de l'autorité supérieure, les communes nous déchargèrent des détails de leur administration.

Mais dès que la conquête fut achevée et le pays pacifié, nous voulûmes nous immiscer dans l'organisation du village, la réglementer, déterminer exactement les responsabilités qui incombaient à chacun des membres du Conseil,

soumettre l'administration et le budget de la commune à un contrôle étroit et permanent et remédier aux abus de toutes sortes et à l'oppression que les notables exerçaient sur leurs administrés.

Malheureusement, ce faisant, nous avons faussé le rouage communal, diminué l'autorité des notables et par là rendu très difficile leur recrutement. Les habitants des villages se désintéressèrent petit à petit des charges communales pour de multiples raisons qui peuvent se ramener aux suivantes :

1^o Augmentation et aggravation des charges imposées aux notables que les règlements rendirent responsables sur leurs biens, des contraventions commises sur le territoire de leur village et des amendes encourues par les délinquants. Celles-ci étaient parfois si élevées qu'une seule condamnation entraînait la ruine de tous les notables poursuivis : c'est ainsi, pour ne citer qu'un cas, qu'en application d'un arrêté du Gouverneur Général qui prononçait de la façon la plus absolue la responsabilité personnelle des notables en matière de contrebande d'alcool, les notables d'un village de la province Giadinh furent obligés de payer de leurs deniers personnels une amende de 1.200 piastres encourue par un contrebandier insolvable;

2^o Insuffisance d'autorité directe sur les habitants auxquels les notables ne pouvaient, légalement, infliger même de légères condamnations. Il leur arrivait bien de maintenir un délinquant à la barre de justice, voire même de le punir de peines plus sévères, mais se rendant compte qu'ils commettaient en agissant ainsi, une illégalité aux yeux de la loi française, et craignant d'encourir une responsabilité, ils préféraient le plus souvent s'abstenir de toute action. Pour obtenir une condamnation, ils étaient

obligés de conduire les contrevenants à l'Administrateur ou au Magistrat du Chef-lieu. Les dérangements, les pertes de temps et les frais qui en résultaient faisaient que les notables négligeaient des fonctions qu'ils abandonnaient à quiconque voulait bien en accepter les charges et les dangers ;

3^o Nécessité de recevoir des ordres et de se rendre aux convocations des représentants des divers services de la Province. Les notables, et en particulier les trois notables instrumentaires, passaient leur temps en déplacements, en enquêtes, en perquisitions ; ils étaient plus à l'Inspection, au Tribunal, aux Bureaux des Forêts et des Douanes que dans leur village. Les fonctions de Huong-Thân, de Huong-Hào et de Maire étaient écrasantes et n'étaient plus remplies dans la plupart des cas, que par des habitants sans garantie morale et sans instruction qui cherchaient à s'évader rapidement de leurs charges, alors qu'une bonne administration aurait exigé de conserver le plus longtemps possible, les mêmes notables dans les mêmes fonctions ;

4^o Habitude prise par les Conseils de notables de la majorité des provinces de nommer de plus en plus des « notables hors conseil ». Ils délivraient de leur propre autorité à certains habitants aisés, comme purement honorifiques les titres de la hiérarchie communale qui, réglementairement, n'auraient dû être portés que par les membres du Conseil. Des brevets accompagnaient la collation de ces titres. Il faut voir dans cette pratique une des principales causes pour lesquelles les Annamites de la classe instruite se tenaient à l'écart des charges communales : ceux qui auraient été qualifiés pour participer à l'administration du village en débutant dans les fonctions de petits notables pour parcourir ensuite les différents

degrés de la hiérarchie fixée par la coutume, s'en abste-
naient puisque sans effort ils pouvaient acquérir d'emblée
un titre de notable majeur.

Telles furent les principales causes pour lesquelles les
habitants des villages briguèrent de moins en moins les
fonctions communales.

La situation devint si grave que les pouvoirs publics
s'inquiétèrent de voir entièrement faussé et paralysé le jeu
de l'un des organismes administratifs les plus importants
du pays. Il leur parut indispensable de rendre tout leur
prestige à des fonctions que certains allaient jusqu'à déni-
grer et ridiculiser : « Les notables mangent leur propre riz
et usent les vêtements de leur femme (com nhà ao vo)
pour se faire malmener par les chefs de canton, les
délégués administratifs et les administrateurs en passant
par les secrétaires de l'Inspection. »

TITRE II

L'ARRÊTÉ DE 1904

CHAPITRE PREMIER

NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME

Le 28 août 1903, dans son discours d'ouverture de la session ordinaire du Conseil Supérieur de l'Indochine, Monsieur le Gouverneur Général Beau s'exprimait en ces termes :

« Le système d'administration qui a prévalu depuis longtemps, en Cochinchine, ne laisse comme auxiliaires à notre administration que les Chefs de canton et les notables. Leur action serait peut-être suffisante, si nous avions pris soin de maintenir intacte la commune indigène. Mais, loin de suivre cette ligne de conduite, nous avons rendu presque impossible le fonctionnement de cet organisme. Les notables ont perdu tout prestige, toute autorité, tout moyen de se faire obéir. En même temps, leurs charges et leur responsabilité se sont aggravées. Aujourd'hui, les fonctions de notables sont considérées par les gens sérieux comme une servitude. Le recrutement est devenu, dans ces conditions, des plus difficiles et des plus médiocres. L'Administration, par leur intermédiaire, n'est plus obéie. A l'organisation communale officielle, se substituera bientôt, si nous n'y prenons garde, une organisation occulte qui échappera à notre autorité. »

C'est à la suite d'un rapport du Lieutenant-Gouverneur de la Cochinchine que le Gouverneur Général de l'Indochine poussa ce véritable cri d'alarme : la commune annamite se désagrège.

De tous côtés, les Administrateurs signalaient les difficultés toujours croissantes que rencontrait le recrutement des notables ; les grands se désintéressaient des affaires communales ; les petits n'acceptaient qu'à leur corps défendant les mandats de maire, de Huong-Thân et de Huong-Hào et cherchaient à s'évader de leurs fonctions comme d'une servitude.

En Cochinchine, où nous ne pouvions songer à agir directement sur la masse de la population, il importait de remédier à une situation qui devenait de jour en jour plus grave.

Cette situation était due pour beaucoup, comme nous l'avons exposé plus haut, au manque d'autorité des notables et à un mode d'administration qui donnait à trop de fonctionnaires le droit de les déplacer.

Cet affaiblissement du pouvoir des notables est un cas particulier de cet abaissement de la puissance des chefs que fait ressortir M. R. Maunier dans sa « Sociologie Coloniale » et que cet auteur considère comme un des résultats de la fixation du conquérant chez le conquis : « La fixation
« des blancs en pays primitif à pour effet, sans qu'on
« veuille ou qu'on puisse l'empêcher, la désintégration de
« la tribu, la destruction de l'ordre politique et juridique
« accoutumé, l'abolition des pouvoirs établis ; et notamment, par la présence même des européens, la révocation
« du pouvoir des chefs... ¹ »

1. R. Maunier. *Sociologie coloniale*, p. 125.

Des appels fréquents au Chef-lieu, une grande responsabilité, de nombreuses obligations, de faibles moyens d'action, aucune autorité, tel était le bilan de la charge des notables. Dans de pareilles conditions, les fonctions communales ne pouvaient être que négligées et même redoutées par l'élite indigène.

Pour sauver l'institution, il fallait relever le prestige des fonctions communales et armer les notables d'une autorité réelle. Il était nécessaire d'autre part de leur allouer des indemnités qui pussent leur tenir lieu de frais de déplacement.

L'état de choses existant ne pouvait évidemment durer, tant pour le renom et le prestige de notre influence que pour la sécurité même du peuple annamite qui avait fait entendre, par l'intermédiaire de ses mandataires élus, son appel à l'Administration supérieure afin qu'un remède soit apporté à cette désagrégation lente de leur meilleure institution.

En effet, antérieurement au discours dans lequel le Gouverneur Général devait signaler la gravité de la situation, plusieurs membres du Conseil Colonial avaient fait adopter par cette Assemblée, dans sa séance du 1^{er} août 1903, les deux vœux suivants :

Vœu au sujet de la Commune annamite.

« Le Conseil Colonial;

« Considérant que notre action administrative ne saurait s'exercer directement sur la masse de la population, sans une augmentation de personnel à laquelle il est impossible de songer; que les Conseils de notables sont l'instrument indispensable de notre domination ;

« Émet le vœu que le Gouvernement prenne les mesures

nécessaires pour restaurer le prestige des fonctions communales et armer les Conseils de notables d'une autorité effective. »

Vœu demandant que le droit de punir soit rendu au Conseil des notables et que les notables exécutifs aient droit à une indemnité de fonctions.

« Le Conseil Colonial,

« Considérant que la Commune annamite subit, depuis plusieurs années, une désorganisation dangereuse pour l'ordre public;

« Considérant, en effet, que, d'un côté, les grands notables ont une tendance à se désintéresser des affaires communales, tandis que, d'un autre côté, les notables exécutifs, sur lesquels retombe toute la responsabilité effective de l'administration du village, surchargés par les obligations nombreuses qui en sont la conséquence, n'acceptent ces fonctions qu'à leur corps défendant et s'en acquittent fort mal;

« Considérant que cet état de choses résulte de notre organisation administrative qui, en se substituant presque complètement à l'administration indigène, a méconnu les attributions spéciales et les responsabilités de chacun des membres du Conseil des notables, pour en faire peser tout le poids sur quelques-uns d'entre eux, mais a enlevé en même temps aux autorités annamites tous les pouvoirs de répression qu'elles tenaient de la loi du pays et sans lesquels ces autorités sont sans prestige et sans moyens d'action;

« Que les dangers de cette situation et les moyens d'y porter remède ont été indiqués, avec beaucoup de précision, par M. le Lieutenant-Gouverneur Rodier, dans son

discours d'ouverture de la session actuelle du Conseil Colonial.

« Adopte les conclusions auxquelles il arrive ;

« Émet, en conséquence, le vœu :

» 1^o Que le droit de condamner aux peines de l'amende et du travail à la maison commune soit rendu au Conseil des notables, sous certaines conditions de contrôle et dans une mesure limitée ;

» 2^o Que l'Administration étudie les voies et moyens pratiques de rendre moins lourdes les charges de maire, de Huong-Thân et de Huong-Hào, notamment, en posant le principe du droit à une indemnité de fonction en faveur de ces trois notables. »

A la suite de ces vœux et des rapports des Chefs de Province une Commission fut nommée, par arrêté du 16 août 1903, à l'effet de rechercher les moyens les plus propres à rendre aux notables indigènes l'autorité et le prestige nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions.

Cette Commission, présidée par un Inspecteur des Services Civils et composée de deux Conseillers Coloniaux l'un français, l'autre annamite, d'un Administrateur de 1^{re} classe des Services Civils et de deux Magistrats, devait, au cours de huit séances, élaborer le statut nouveau de la Commune annamite.

Arrêtant son plan de travail, la Commission décida d'examiner successivement les points suivants : l'organisation et la constitution du Conseil des notables, son recrutement, l'avancement de ses membres, les distinctions honorifiques et les sanctions dont ils pouvaient être l'objet, leurs fonctions et leurs responsabilités, leurs rapports avec les différents services et leurs pouvoirs disciplinaires.

CHAPITRE II

LA COMMISSION DE 1903

CONSTITUTION DU CONSEIL. LES NOTABLES : LEUR RECRUTEMENT

Comme il n'avait jamais été rédigé de coutumiers en Cochinchine, avant d'entamer la question de l'organisation et de la constitution du Conseil, la Commission fit dresser par de vieux fonctionnaires annamites lettrés et connaissant parfaitement la coutume du pays, une liste des notables qui concouraient à l'Administration de la Commune. Cette liste très longue fut difficile à dresser, du fait que le nombre des notables variait suivant l'importance des villages. Parfois, les membres d'un Conseil conservaient leur titre alors même qu'ils avaient cessé d'exercer leurs fonctions ; c'est ainsi que dans un village de la province de Baria on ne comptait pas moins de 480 notables sur 1800 inscrits.

Les attributions d'un grand nombre de notables étaient mal définies et la présence de certains au sein du Conseil, facultative.

Un choix était à faire. Après un long échange de vues, la liste des notables et leur hiérarchie furent ainsi fixées :

Huong-Ca.

Huong-Chu.

Huong-Su.

Huong-Truong.

Huong-Chanh

Huong-Giao.

Huong-Quan.

Thu-Bô.

Huong-Thân.

Xa-Truong.

Huong-Hào.

Soit en tout onze notables. Faculté serait laissée aux villages de leur adjoindre des auxiliaires en aussi grand nombre que la bonne marche de l'administration communale l'exigerait.

L'attribution de la Présidence du Conseil des notables avait au préalable donné lieu à discussion : c'était, en général, le Huong-Ca qui occupait cette fonction, mais dans la province de Baria, qui était celle où la tradition était la mieux conservée, le Huong-Chu passait avant lui. Finalement, en conformité à la règle adoptée dans tout le reste de la Cochinchine, le Huong-Ca fut placé au premier rang, et le Huong-Chu au second, en qualité de Vice-Président.

Le Chanh-luc-Bô, Officier de l'état civil, aurait dû, de par ses fonctions, figurer parmi les notables du Conseil et passer même avant le Thu-Bô. Mais ce fonctionnaire communal, qui était chargé de la rédaction des actes de l'état civil, avait été imposé une vingtaine d'années auparavant par l'Administration française. La Commission décida, bien qu'il ne fut par reconnu par la tradition, de l'assimiler à un grand notable, sans toutefois lui donner entrée dans l'Assemblée.

La liste des notables arrêtée, la question de leur recrutement fut abordée. Nous savons que les habitants compétents et qualifiés ne voulaient plus prendre part aux

affaires de la Commune et l'Administration provinciale était forcée de confier les destinées du village à des individus dont l'honnêteté était parfois douteuse et la compétence insuffisante. Il convenait donc d'exiger de ceux qui voulaient être notables certaines garanties, telles une bonne moralité, un minimum d'instruction et même de la fortune car il ne fallait pas perdre de vue que le Conseil des notables encourait une lourde responsabilité pécuniaire : ses membres avaient non seulement la garde et l'administration des biens et de la caisse du village, mais ils étaient encore solidairement responsables de la perception des impôts.

Pour cette raison, la Commission estima, que l'on devait, dans la mesure du possible, exiger des notables des garanties immobilières. Mais il aurait été abusif d'admettre comme absolu le principe que pour être notable il fallait être propriétaire foncier. Si l'on considérait la façon dont s'étaient créés les villages, cette exigence n'aurait pas paru excessive, puisque tout habitant, au moment de la fondation, avait reçu une parcelle de terre pour la cultiver. Mais, par la suite, des mutations s'étaient produites, des propriétaires avaient cédé leurs terres pour exercer leur activité dans un autre sens et logiquement on ne pouvait interdire l'entrée de l'Assemblée communale aux habitants exerçant un petit commerce ou une petite industrie.

Ces considérations se traduisirent dans le projet d'arrêté de la Commission par l'article suivant : « Les notables sont
« choisis autant que possible parmi les propriétaires fon-
« ciers de la Commune ou les habitants les plus aisés. »

La tradition la plus ancienne relative à l'avancement hiérarchique voulait que, pour arriver aux grades supérieurs, un notable ait débuté par les fonctions inférieures et

gravi un à un tous les échelons de la hiérarchie. Mais ces principes avaient été, petit à petit, perdus de vue.

L'anarchie la plus complète régnait dans la désignation des membres du Conseil : les différents titres de notables étaient attribués sans règle et il arrivait qu'un habitant soit nommé directement Huong-Chu sans avoir jamais au préalable rempli de fonctions communales. Bon nombre de défections étaient dues au découragement qu'éprouvaient les petits notables en voyant certains habitants accéder immédiatement et d'emblée aux plus hautes fonctions.

Aussi le principe que nul ne pourrait occuper un grade sans avoir passé par le grade immédiatement inférieur fut-il adopté par la Commission. Il restait à déterminer l'ordre hiérarchique à suivre.

Bien que certains membres de la Commission l'aient proposé, il sembla difficile de faire remplir les délicates attributions de maire par un notable venant d'être appelé à siéger au Conseil. Aussi fut-il décidé que :

1^o C'est en occupant les fonctions de Huong-Hào, qui sont moins complexes que celles de maire, qu'un notable débiterait dans la hiérarchie.

2^o Conformément à la coutume, nul ne pourrait être nommé Huong-Hào sans avoir rempli au préalable pendant un an au moins les fonctions de petit notable.

De la sorte, un notable ne pourrait entrer dans l'Assemblée communale qu'après avoir fait, hors Conseil, un stage d'au moins 12 mois dans des fonctions qui, bien que moins importantes que celles qu'il allait être appelé à remplir, ne l'y prépareraient pas moins.

Pour réagir contre la tendance qu'avaient les grands notables à confier les fonctions de Huong-Hào et de maire à des inscrits trop jeunes et inexpérimentés, il parut né-

cessaire à la Commission d'ajouter une condition d'âge à celle de stage. Une certaine maturité d'esprit était en effet nécessaire à ces notables pour accomplir les missions parfois difficiles qui leur étaient confiées.

Après un long échange de vues, l'âge minimum fut fixé à vingt quatre ans. L'âge de vingt deux ans primitivement proposé fut estimé insuffisant : en débutant à vingt deux ans, un habitant aurait pu être grand notable vers trente ans, âge auquel l'indigène ne possède ni l'autorité ni l'expérience nécessaires à la bonne gestion des affaires communales.

Aucune autre condition de recrutement ne fut proposée et la Commission décida qu'en cas de vacances dans le Conseil, les places libres seraient comblées, lors des Assemblées générales des notables, « en la forme imposée par la coutume. »

Quant à la durée du stage dans chaque échelon de la hiérarchie elle fut, conformément à la coutume, fixée à deux ans. Mais ces deux années ne devaient pas constituer un maximum : les notables pourraient conserver leurs fonctions autant qu'ils le voudraient. Il fallait même les encourager à agir ainsi car c'était le seul moyen de leur faire acquérir une grande expérience, que l'on n'aurait pu obtenir d'eux, si au bout de deux années ils avaient été obligés de céder leur place.

La Commission résuma toutes ses propositions sur le recrutement et l'avancement des notables dans le texte suivant : « Nul ne peut prendre rang dans la hiérarchie des « notables sans avoir passé par les grades inférieurs. Pour « être nommé Huong-Hào il faut avoir rempli, au moins « pendant un an, l'emploi de petit notable et être âgé de « vingt-quatre ans. La durée minimum de service dans

« chaque grade est fixée à deux ans, avec faculté pour le
« titulaire de conserver son grade sans limite. »

ATTRIBUTIONS DES NOTABLES

Ayant défini ce qu'était la hiérarchie des notables, les membres de la Commission fixèrent les attributions de chacun d'entre eux. Pour ce faire, ils se basèrent à nouveau sur la coutume à laquelle ils n'apportèrent pour ainsi dire pas de modifications. Les arrêtés de 1904 et de 1927, organiques de la Commune annamite devaient être sur ce point à peu près identiques ¹.

Les quatre premiers notables, le Huong-Ca, le Huong-Chu, le Huong-Su et le Huong-Truong auxquels était confiée la haute direction des affaires communales assumaient non seulement une responsabilité morale, mais encore une responsabilité pécuniaire tant collective que personnelle. Le plus souvent la garde des fonds du village leur était confiée ; il existait, en fait, dans la personne du « Thu-Bôn » un caissier communal, mais les grands notables préféraient garder par devers eux, en se les partageant, les sommes importantes plutôt que de les laisser à la maison commune ouverte à tous : ils divisaient ainsi les risques en n'assumant chacun qu'une part de responsabilité.

Les attributions des autres notables furent ainsi définies :

Le Huong-Chanh devait conseiller les trois notables instrumentaires : le Xa-Truong ou Maire, le Huong-Thân, le Huong-Hào et veiller à ce qu'ils s'acquittent convenablement de leurs fonctions. Il était en outre chargé de régler à l'amiable, sous forme de transaction, les contestations de

1. Voir Annexe : arrêté du 30 octobre 1927.

minime importance qui pouvaient survenir entre les habitants du village.

Le Huong-Giao, était chargé d'apprendre la « bonne règle » aux jeunes notables ; il devait être à la fois leur éducateur et leur conseiller : c'était à lui de les instruire et de les diriger.

Le Huong-Quan, chef de la police administrative et judiciaire du village, avait à surveiller les routes et les rachs ; il était chargé de rechercher les crimes et les délits. Pour le seconder, il pouvait avoir recours aux trois notables instrumentaires et à de petits notables tels les trum, les truong, les huong-tuân, les cai-tuân et les cai-thi.

En plus de l'aide qu'ils devaient, d'une façon générale, apporter au Huong-Quan, les trois notables instrumentaires avaient à jouer un rôle primordial qui était de servir d'intermédiaire entre l'Administration et la Commune.

Certaines de leurs fonctions étaient personnelles. C'est ainsi que le Xa-truong et le Huong-hào étaient plus spécialement chargés, le premier du recouvrement des impôts et de leur versement au Trésor, le second, véritable huissier, de la remise des citations et des notifications de justice.

Leurs attributions collectives étaient multiples. Les plus importantes étaient d'assurer l'ordre, la sûreté et la tranquillité publiques, de surveiller les forêts et les terres cultivées, d'établir le rôle des impôts et de les percevoir, de réunir les prestataires, d'exécuter les lois, les règlements, les jugements et les décisions émanant de l'autorité administrative ou du Conseil des notables, de procéder aux ventes et saisies ordonnées par autorité de justice. Pour les aider dans des fonctions aussi variées, le Huong-Hào, le Huong-Thân et le Maire avaient aussi sous leurs ordres des petits

notables : Pho-xa, Pho-ly, Ly-truong, Biên-lai, Cai-thôn pour n'en citer que quelques-uns.

Nous avons vu que l'authenticité ne pouvait être donnée aux actes qu'avec le concours du Huong-Thân, du Huong-Hào et du Maire. En cas d'empêchement, les deux premiers pouvaient se faire remplacer par d'autres membres du Conseil, mais la présence du Maire, seul dépositaire du cachet du village, était indispensable.

Quelques membres de la Commission, estimant qu'il était exagéré d'exiger la signature de trois notables pour certains actes judiciaires, demandèrent que seul le Maire soit appelé à viser les pièces et à apposer son cachet et que seul le Huong-Hào puisse instrumenter. Mais après un long échange de vues, la Commission pensa qu'il n'était pas prudent de charger un notable unique de toute la procédure. Les justiciables avaient droit à certaines garanties : des actes tels que les ventes et les saisies étaient assez graves pour légitimer la présence de plusieurs notables dont le concours simultané était une sûreté tant pour les intéressés que pour la justice elle-même.

Enfin le Chanh-luc-Bô fut, conformément à la coutume, chargé de la tenue des registres de la Commune : un petit notable lui serait adjoint le cas échéant : le Pho-luc-Bô.

*
* *

Nous avons vu que les notables étaient souvent dérangés hors de propos par les représentants des diverses Administrations de la Province. Pour obvier à cet état de chose, l'Administrateur, membre de la Commission, proposa de décider que les membres des Conseils des Notables ne pourraient être convoqués que par « trat » (ordre écrit)

du Chef de Province et que les autres fonctionnaires qui auraient recours aux notables seraient obligés de faire viser leur convocation par l'Administrateur.

Les deux magistrats membres de la Commission élevèrent alors une vive protestation : ils estimaient inadmissible qu'un juge ait à solliciter l'autorisation d'un Chef de Province pour convoquer les notables dont l'audition était nécessaire pour une enquête. Après une longue discussion, il fut admis que les magistrats auraient la faculté de faire venir directement les notables sans passer par l'intermédiaire de l'Administrateur, mais que dans le cas où ils auraient besoin d'en entendre plusieurs ils ne pourraient les convoquer qu'à tour de rôle. Finalement la Commission se mit d'accord sur le texte suivant :

« Les membres des Conseils de Notables ne pourront être convoqués pour le service au Chef-lieu que sur un « **trat** de l'Administrateur, Chef de Province et individuellement par les magistrats.

« Les autres fonctionnaires qui auront besoin du concours des notables devront faire viser leur **trat** par l'Administrateur. »

La discussion devait reprendre à la suite d'une seconde intervention de l'Administrateur qui proposa à la Commission de voter un nouvel article ainsi conçu :

« Les membres du Conseil des Notables, traduits devant les tribunaux, ne pourront être incarcérés qu'après avis donné au Chef de Province.

« Ceux qui seront l'objet de plaintes pour des faits relevant de leur gestion des affaires de la Commune ne pourront être poursuivis que si l'Administrateur consulté n'oppose pas un avis contraire. »

Les deux magistrats s'élevèrent énergiquement contre

cette proposition et déclarèrent qu'ils ne voteraient pas un texte qui portait atteinte à l'indépendance de la Magistrature, et qui, dans son second paragraphe, entravait le libre exercice de la Justice. Ils estimaient que l'article proposé n'avait pas à figurer dans un arrêté concernant la commune annamite et qu'il faisait double emploi avec l'arrêté du 8 novembre 1893, et la circulaire du Procureur Général du 23 décembre 1895 qui prescrivait aux magistrats de prévenir l'Administrateur de toute poursuite ou de toute arrestation de notables. Les textes précités stipulaient en effet que le Chef de Province « devait être avisé des » condamnations et ordres d'incarcération concernant les » notables des villages dont il peut être appelé à provoquer » le remplacement ». Il leur paraissait inutile d'insérer dans un arrêté propre à l'organisation de la Commune annamite une disposition tendant à établir une règle déjà admise et que dictaient des convenances administratives incontestables et incontestées.

En pratique, dans tous les cas où un notable était accusé de corruption ou de concussion, le magistrat avait recours à l'Administrateur pour lui demander de fournir tous renseignements utiles à l'information; quand il s'agissait de détournements de deniers publics, la loi exigeait une enquête administrative préalable à tout jugement. Il n'était donc pas nécessaire, pour les délits spéciaux reprochés aux notables, que des dispositions particulières figurent dans un arrêté qui n'avait pas à être un guide de pratique judiciaire.

Pour trancher la question, le Président mit aux voix le texte proposé : par trois voix, celles de deux magistrats et du Conseiller Colonial français contre deux, celles de l'Inspecteur et de l'Administrateur des Services civils, ce texte

fut repoussé. Le Conseiller Colonial indigène avait, avant le vote, déclaré s'abstenir sur une question qui ne faisait que concerner des relations de services.

RESPONSABILITÉ DES NOTABLES

La Commission aborda ensuite la question très importante des responsabilités imposées aux notables. Celles-ci étaient si lourdes que c'est en grande partie à elles qu'était dû le peu d'empressement mis par les habitants du village à briguer les fonctions communales.

La responsabilité pécuniaire et collective des notables et des habitants de la Commune fut limitée aux 5 cas suivants :

- 1° Rentrée des impôts.
- 2° Recrutement.
- 3° Rupture des fils télégraphiques.

Une raison d'intérêt supérieur ayant fait édicter cette responsabilité particulière, il semblait difficile d'en exonérer les villages ; on pouvait cependant en limiter la portée. Les difficultés qui survenaient à cette occasion étaient réglées administrativement : le Chef d'Administration locale punissait par voie disciplinaire les notables dont la négligence ou la faute avait été démontrée. En fait, cette responsabilité était rarement appliquée.

4° Dégâts commis aux bois et aux forêts, lorsque la Commune jouit des avantages accordés aux villages forestiers et que les coupables ne peuvent être retrouvés.

Les notables étaient responsables des délits forestiers commis sur le territoire du village. Et bien que leur responsabilité soit difficile à établir, ils encouraient de ce chef, de lourdes amendes ; mais comme il s'agissait en fait d'une

question de surveillance et d'ordre public et que souvent il leur était accordé certains avantages relatifs à l'exploitation des forêts, leur responsabilité fut maintenue. Une « Commission des forêts » avait eu quelque temps auparavant à s'occuper de cette question : elle s'était prononcée elle aussi, pour le maintien de cette responsabilité tout en demandant que des tempéraments soient apportés à la réglementation en vigueur qui était parfois trop rigoureuse.

5° Contrebande en matière d'alcool et d'opium dans le cas où l'auteur de la contrebande serait inconnu.

Nous avons vu qu'un récent arrêté du Gouverneur Général (20 décembre 1902) avait prononcé la responsabilité personnelle des notables en matière de contrebande d'alcool. Les Tribunaux étaient absolument liés par ce texte et étaient obligés de prononcer une condamnation brutale chaque fois que la preuve de la fraude était faite. C'était créer une situation intolérable pour les notables qui devaient payer l'amende pour le fraudeur, insolvable dans la plupart des cas.

La Commission prétendait avec raison que s'il y avait parfois négligence ou même complicité de la part de certains notables, ce n'était pas suffisant pour rendre responsables par une mesure générale, tous les membres des Conseils. Ceux-ci n'étaient pas des agents de l'Administration des Douanes et Régies, chargés spécialement de la recherche et de la poursuite des fraudeurs. Ils avaient à remplir d'autres fonctions plus complexes et par suite, ne devaient encourir au point de vue contrebande, que la responsabilité qui découlait naturellement de leurs attributions. Chargés du bon ordre et de la tranquillité, ils devaient veiller d'une façon générale à l'observation des lois et des règlements. C'est à ce point de vue seul que l'on devait se placer pour

déterminer l'étendue de leur responsabilité. Il était inadmissible et injuste de substituer de plein droit les notables au fraudeur pour la seule raison que celui-ci était insolvable.

Aussi, sur la proposition de son Président, la Commission adopta à l'unanimité le vœu que cette législation soit rapportée, et qu'en cette matière, la responsabilité des villages soit limitée au cas où le coupable ne serait pas connu et où les notables ne pourraient prouver qu'ils ne sont pas responsables.

La faute qui pouvait leur incomber, pour défaut de surveillance, devait de toute manière être sanctionnée moins sévèrement que celle du fraudeur lui-même qui, sciemment, commettait un délit et frustrait le fisc.

POUVOIRS DES NOTABLES

La Commission examina enfin la question des pouvoirs à accorder aux notables. Pour permettre à ceux-ci de conserver l'autorité nécessaire à l'exercice normal de leurs fonctions, il fallait, avant tout, leur donner le pouvoir de se faire obéir. Une autorité dépourvue de tout moyen de sanction est impuissante ; le droit de punir a d'ailleurs toujours été reconnu par la Coutume annamite et admis par le dân lui-même.

Les Conseils de province consultés sur les moyens propres à rendre aux Notables leur prestige d'antan avaient à plusieurs reprises émis l'idée qui, à nous Occidentaux, pouvait paraître étrange, de rétablir la peine du rotin. Certaines personnalités, même des plus marquantes du monde annamite, avaient abondé dans ce sens.

Le Gouvernement français avait d'ailleurs tout de suite

pris position et déclaré que les idées de civilisation et de progrès qu'il s'efforçait d'introduire dans le pays s'opposaient à l'application d'une telle peine. Néanmoins, à plusieurs reprises, les Annamites avaient maintenu leur proposition première soutenant, avec raison, que le dân craignait avant tout les sanctions qui lui étaient infligées au su et au vu de tous.

Cette question des pouvoirs disciplinaires des notables s'avérait donc comme une des plus délicates : elle devait donner lieu à une longue discussion au cours de laquelle les magistrats, membres de la Commission, allaient soutenir que les moyens de répression, qu'ils soient corporels ou pécuniaires, constituaient des peines qui ne pouvaient être appliquées que par une juridiction régulièrement constituée et que, par suite, le Conseil des notables ne pouvait être érigé en Tribunal. Ce point de vue défendable juridiquement l'était moins administrativement, car il est hors de doute qu'en raison de la coutume et des idées séculaires du peuple auquel nous avions à faire, des pouvoirs étendus pouvaient être accordés aux membres du Conseil.

Les moyens préconisés étaient, le rotin mis à part, l'amende, les jours de garde et les prestations supplémentaires. Les magistrats, tout en reconnaissant que dans la pratique, les notables arrêtaient les gens, les gardaient à la maison commune et les mettaient aux fers, n'admettaient pas que de telles pratiques pussent se prolonger et que le Conseil puisse exercer une sorte de juridiction et prononcer des peines ; seule, la justice avait le droit de punir.

C'est en vain qu'il leur fut objecté que s'adresser à la justice pour la répression des petites infractions, c'était pour les notables comme pour les dân, se déranger, perdre plusieurs heures, voire plusieurs jours, dépenser de l'argent

en voyage et que dans ces conditions, les notables préféreraient sévir eux-mêmes en dehors de toute règle légale ou laisser l'infraction impunie ; ce qui importait ici, c'était de régulariser un état de choses établi et que nous ne pouvions penser à supprimer tant que la justice ne serait pas accessible à tous sans dérangements. Il ne paraissait pas exagéré de proposer à l'Administration d'accorder aux notables le droit d'infliger des peines allant de un à quatre jours de garde à la maison commune et des amendes dont le maximum serait fixé à 2 piastres.

Les magistrats répliquèrent que si les notables étaient mieux au courant de leurs droits et de leurs devoirs, ils éviteraient beaucoup de ces dérangements dont ils se plaignaient : les cas où ils avaient à se déplacer étaient rares ; il leur suffisait la plupart du temps, d'adresser au Procureur de la République un rapport relatant les faits reprochés au délinquant qui seul, devait se présenter au Tribunal pour se justifier ou répondre de la faute qu'il avait commise. Le jour où les notables seraient recrutés parmi la partie saine et capable de la population, la Justice aurait assez de confiance en eux pour les dispenser de paraître continuellement devant elle.

Pour exposer et résumer avec précision les raisons qui les empêchaient d'admettre que les notables soient investis d'un véritable pouvoir de juridiction, ils rédigèrent et donnèrent lecture à la Commission de la note suivante :

« Les magistrats soussignés, membres de la Commission instituée par arrêté de M. le Lieutenant Gouverneur, en date du 16 août 1903, déclarent ne pas pouvoir s'associer à l'élaboration de tout un système de pénalités à appliquer par les notables indigènes de la Cochinchine, constitués juges dans leur cause ; pénalités qui, malgré les bonnes

intentions de ceux qui les proposent, conduiraient dans la pratique à rétablir un état de choses que le décret du 6 janvier 1903 ¹ a eu pour but de faire disparaître d'une manière définitive.

« Ces magistrats considèrent d'ailleurs que la situation n'est pas aussi désespérée qu'on veut bien le dire, ni la Commune annamite à la veille d'une désagrégation complète.

« Qu'en effet, la Commune annamite a commencé à se transformer, dès que, placée dans un milieu différent, par le fait même de la conquête, elle a eu à répondre à des besoins nouveaux ; que nous assistons à la continuation de cette évolution.

« Que les besoins des Administrations françaises ayant paru quelquefois excessifs aux notables, et, sans doute, parce qu'ils en saisissaient mal la portée, ces notables ont placé entre eux et l'Administration les trois notables officiels : Maire, Huong-Thân et Huong-Hào, qui ont subi tous les heurts, sans compensations suffisantes ;

« Que l'on comprend sans peine que ces trois notables tampons, placés entre les grands notables, d'une part, et l'Administration française, d'autre part, n'aient cherché qu'à fuir des fonctions qui restaient pour eux sans honneurs et sans profits ;

« Qu'en établissant une hiérarchie parmi les notables, en spécialisant chacun d'eux dans sa fonction, de telle sorte que le même notable ne soit plus appelé à la fois au parquet et à l'Inspection, en leur donnant, comme le proposait si justement M. le Lieutenant-Gouverneur, dans son discours au Conseil Colonial, les indemnités auxquelles ils

1. Décret supprimant le régime de l'indigénat en Cochinchine.

ont droit, en les déchargeant de certaines responsabilités mal définies et peut-être trop étendues, en les récompensant largement des services rendus, il semble que les notables indigènes pourraient trouver désormais, dans ces diverses mesures équitables, des bienfaits de la civilisation française et considérer que cette civilisation doit être respectée dans toutes ses manifestations tout autant que nous respectons nous-mêmes leurs coutumes dans ce qu'elles ont de compatible avec nos lois et nos mœurs ;

« Qu'il y aurait quelque inconséquence à donner aux notables des villages des attributions que le Chef de l'État vient d'enlever aux représentants du pouvoir administratif ;

« Qu'enfin, on ne saurait constituer ces notables juges et parties dans leur propre cause, en leur donnant le droit de réprimer eux-mêmes les atteintes qui pourraient être portées à leur autorité et à leur personne, ce qui serait contraire aux principes de notre droit et même à l'équité.

« Saïgon, le 3 octobre 1903.

« Georges LACAZE,
Daniel DAIN. »

Le décret du 6 janvier 1903, visé par les magistrats, supprimait le régime de l'indigénat en Cochinchine. Il prévoyait que des arrêtés du Gouverneur Général, pris sur la proposition du Gouverneur de cette colonie et du Procureur Général, Chef du Service Judiciaire, détermineraient les infractions spéciales aux indigènes non prévues par le Code Pénal. Ces infractions seraient punies de peines de simple police. La recherche et la poursuite de ces contraventions appartiendraient aux magistrats : exceptionnellement dans les provinces où il n'existait pas de Tri-

bunaux, les Chefs de Province connaîtraient de ces conventions spéciales.

Toutefois, les Administrateurs, en dehors de la circonscription territoriale de la Ville de Saïgon, conservaient provisoirement le droit d'appliquer par voie disciplinaire aux Annamites non citoyens français et aux Asiatiques qui leur sont assimilés, les peines d'emprisonnement et d'amende pour retard non justifié dans le paiement de l'impôt, des amendes et d'une façon générale de toute somme due au village.

La durée de l'emprisonnement ne pourrait dépasser cinq jours et le maximum de l'amende, 15 francs.

Conformément au décret du 6 janvier, le Gouverneur Général prit, le 24 février 1903, un arrêté déterminant les infractions spéciales et les déférant aux tribunaux ordinaires. Ces infractions étaient les suivantes :

1^o Propos calomnieux ou offensants tenus contre l'autorité française et propagation de nouvelles fausses ou mensongères de nature à troubler la tranquillité publique ;

2^o Refus ou inexécution du service de garde de nuit à la maison commune et de ronde nocturne pour assurer l'ordre dans le village ;

3^o Défaut ou négligence d'obtempérer aux convocations des représentants de l'autorité publique européens ou indigènes qualifiés pour faire ces convocations ;

4^o Asile, hospitalité ou emploi donnés sans en aviser immédiatement le village, soit à des Asiatiques étrangers au village non porteurs de papiers réguliers, soit à tous autres individus non porteurs d'un récépissé d'impôt, soit à des vagabonds ;

5^o Départ d'un village pour changement de domicile sans en avoir, au préalable, averti les notables et payé

l'impôt et sans avoir fait viser par lesdits notables les pièces d'identité ;

6° Négligence à faire viser les dites pièces à l'arrivée dans le village choisi comme nouveau domicile ;

7° Tapage, scandale, disputes et autres actes de désordre dans les villages et sur les marchés, hors les cas prévus par l'article 479, n° 8, du Code Pénal ;

8° Omission de déclarer à la Justice les cadavres découverts dans les fleuves ou autres endroits ;

9° Refus ou négligence, hors des cas spécifiés par l'article 475 § 12 du Code Pénal, de faire les travaux, le service ou de prêter le concours requis par l'autorité administrative ou judiciaire ;

10° Achat de buffles, chevaux ou bœufs, sans exiger du vendeur la justification de son droit de propriété ou sans avoir tout au moins fait certifier la vente par les notables ;

11° Défaut de faire immatriculer dans les huit jours, soit au village, soit à l'Inspection, les animaux achetés ;

12° (modifié comme suit par un arrêté du 7 janvier 1915)
« Introduction la nuit, sans motif légitime, dans le domicile
« d'autrui » ;

13° Cris ou tamtam d'alarme sans nécessité reconnue.

Par la suite un arrêté du 4 novembre 1907 devait compléter celui du 24 février 1903 en prévoyant une nouvelle infraction :

« 14° Usage fait par un indigène d'une carte d'impôt
« personnel portant un autre nom que le sien. Le maximum
« de la peine prévue (cinq jours de prison et 15 francs
« d'amende) sera toujours prononcé contre le notable qui
« a irrégulièrement délivré ladite carte d'impôt. »

Le décret du 6 janvier visé par les magistrats dans leur note ne devait quand même pas avoir pour résultat d'en-

lever aux membres du Conseil le moyen de se faire obéir et d'assurer l'ordre dans le village. Pour une légère infraction, les notables allaient être obligés de conduire ou de faire conduire par un de leurs subordonnés le coupable au Chef-lieu pour l'y faire condamner et emprisonner. Pour peu que le village soit éloigné, et les moyens de communication très difficiles, le délinquant passible d'une amende très légère serait, en réalité, privé de liberté pendant trois ou quatre jours. Il était évident, dans ces conditions, que les justiciables eux-mêmes gagneraient à l'adoption d'un système de punition plus simple et plus immédiat.

Les magistrats maintinrent leur point de vue, tout en reconnaissant qu'ils ne déniaient pas aux notables la faculté d'arrêter un individu et de le garder à leur disposition le temps nécessaire à une enquête sommaire sur les faits qui lui étaient reprochés. C'étaient là des droits qu'ils tenaient de leurs pouvoirs de police.

Le Président invita alors un des membres de la Commission à rédiger un texte qui déterminerait les cas dans lesquels il serait permis aux notables de procéder à des arrestations ou de contraindre les habitants à exécuter les ordres reçus. Il s'agissait en somme de trouver la formule exacte qui permette de limiter strictement le droit des notables, tout en leur enlevant la possibilité de commettre des abus et de s'ériger en tribunal occulte.

Voici ce texte :

« 1^o Le Gouvernement reconnaît aux Conseils de Notables le pouvoir disciplinaire qu'ils tiennent de la coutume
« dans toute l'étendue de la circonscription et qui les autorise à retenir tout habitant à la maison commune pendant
« une durée qui n'excédera pas trois jours, pour tout fait
« intéressant l'ordre et la bonne administration de la

« Commune et qui ne constitue ni crime, ni délit, ni
« contravention de droit commun ;

« 2° Les notables qui manqueraient aux devoirs qui leur
« sont imposés par l'usage et la tradition, ainsi qu'à leurs
« obligations à l'égard des grands notables, seront punis de
« une à vingt ligatures d'amende au profit de la Commune ;

« 3° Au-dessus d'un jour de garde et de cinq ligatures
« d'amende, tout habitant puni aura le droit d'en référer
« d'abord au Chef de canton et en dernier ressort au
« Délégué de la Circonscription. »

Dès la lecture de ce texte, les magistrats déclarèrent que s'ils en admettaient la seconde partie, ils ne pouvaient en accepter les paragraphes 1 et 3. Ils estimaient normal de reconnaître aux notables le droit de garder à la maison commune, pendant la durée de la première information, les individus inculpés de crimes ou de délits, mais en dehors de ce cas, toute détention leur paraissait illégale : on ne pouvait leur donner le droit de retenir les habitants pendant trois jours pour des faits n'intéressant que l'administration de la Commune ; leur accorder ce droit comme mesure afflictive constituait un réel danger.

Les magistrats reconnaissant cependant qu'il était indispensable de conférer aux notables certains pouvoirs sans lesquels leur autorité ne serait qu'un vain mot, rédigèrent à leur tour le texte suivant dont le Président donna lecture à la Commission :

« Les notables ont les droits résultant de leurs pouvoirs,
« c'est-à-dire qu'ils peuvent détenir à la maison commune
« pendant la durée d'une information judiciaire jusqu'à
« l'envoi au parquet du dossier de l'inculpé ; ils peuvent
« infliger des jours de garde supplémentaire aux habitants
« qui auront refusé de se soumettre aux obligations com-

« munes imposées par le Gouverneur et tendant à assurer
« le service de la maison commune, la police du village, les
« corvées nécessaires et publiques ; ils peuvent consigner
« à la maison commune les habitants surpris en état
« d'ivresse, ou causant du désordre ou du scandale dans le
« village, mais jamais, en aucun cas, pendant plus de
« vingt-quatre heures. »

Sur la proposition d'un des membres, la Commission
apporta la modification suivante à ce texte : « ... Ils (les
notables) peuvent infliger des jours de garde supplémen-
« taire aux habitants qui auront refusé de se soumettre
« aux obligations communes imposées par la coutume et
« l'Administration et tendant à assurer la police et les
« divers services du village. »

En ayant terminé avec la première partie du texte pro-
posé, la Commission passa à la seconde. Elle estima qu'il
serait bon d'indiquer de façon précise quelle serait l'auto-
rité qui prononcerait l'amende et de donner à l'Adminis-
tration un moyen de contrôle afin d'éviter les abus. Une
sanction devait aussi être prévue contre les notables fai-
sant preuve de négligence persistante dans l'exercice de
leurs fonctions. Le paragraphe 2 fut ainsi complété :

« Un relevé des amendes sera adressé chaque semaine à
« l'Administrateur avec les motifs qui les auront provo-
quées.

« En cas de négligence persistante le Conseil des Notables
« pourra proposer à l'Administrateur la suspension ou la
« révocation du notable insoumis. Tout notable révoqué ou
« qui viendrait à être pourvu d'un casier judiciaire ne
« pourra plus faire partie d'un Conseil des Notables. »

Le paragraphe 3 proposé, dont le but était de donner à
tout habitant puni par le Conseil des Notables le droit de

s'adresser au Chef de canton pour faire revenir le Conseil sur sa décision, n'ayant plus de raison d'être, fut supprimé.

Restait à régler certaines questions de moindre importance : quantum de l'indemnité à allouer aux notables pour leur déplacement, budget sur lequel cette dépense serait imputable et enfin récompenses et distinctions honorifiques à accorder aux bons notables.

Le quantum de l'indemnité fut celui du tarif des frais de déplacement qui étaient alloués aux notables faisant partie des commissions de bornage, soit 50 cents par journée. Cette somme n'avait rien d'exagéré, car elle devait couvrir à la fois les frais de transport et les frais de nourriture. Elle ne serait octroyée que lorsque le déplacement dépasserait cinq kilomètres.

Pour l'imputation de la dépense il fut décidé que c'était au service qui faisait venir le notable, à supporter les indemnités qui lui étaient allouées.

Quant aux récompenses accordées aux membres des Conseils qui s'étaient distingués par leurs bons et loyaux services, elles étaient inexistantes. Jadis le Gouvernement annamite décernait des titres honorifiques à ceux qui avaient rempli honnêtement leurs fonctions. Depuis notre arrivée, cette habitude s'était peu à peu perdue ; mauvaise politique, car il suffisait de connaître un peu le tempérament des indigènes pour savoir l'importance qu'ils attachaient à ces titres. Aussi la Commission émit-elle le vœu qu'une distinction dans l'Ordre du Mérite fût accordée de droit à tout notable qui, sans démériter, aurait fait partie du Conseil des Notables pendant trente ans ¹.

1. Je ne traiterai pas, comme sortant de mon sujet, des obligations des Conseils des Notables en matière de biens communaux ni de l'autorisation qui devait être accordée au village désireux d'ester en justice.

CHAPITRE III

L'ARRÊTÉ DU 27 AOUT 1904

Le texte ainsi élaboré par la Commission fut soumis à l'examen du Conseil Privé qui, après avoir successivement discuté tous les articles du projet d'arrêté, y apporta quelques modifications de peu d'importance.

Le dernier paragraphe de l'article 4 : « Les vacances qui surviennent dans les Conseils sont comblées lors des assemblées générales des notables en la forme inspirée par la Coutume » fut modifié ainsi qu'il suit : « Les vacances qui surviennent dans le Conseil continuent à être comblées, en la forme imposée par la Coutume, par le choix des notables présents. En cas de contestations, celles-ci sont réglées en dernier ressort par l'Administrateur, Chef de Province. »

La Coutume variait en effet d'un village à un autre. Le Conseil Privé estima que l'application d'un texte aussi imprécis que celui proposé par la Commission donnerait lieu dans la suite à de nombreuses controverses et à de multiples interprétations.

L'article 9 prévoyait que les notables pourraient être convoqués « individuellement » par les magistrats. Ceux-ci pouvant avoir besoin d'en convoquer plusieurs en même temps, ce terme fut remplacé par celui de « nominativement ». L'alinéa 2 du même article : « Les autres fonction-

naires qui auront besoin du concours des notables devront s'adresser à l'Administrateur » fut complété de la façon suivante : « sans préjudice du droit de réquisition sur place, « que peuvent tenir de la loi ou des règlements les différentes administrations ou services publics. Au Chef-lieu, « les demandes de réquisition sont adressées à l'Administrateur ».

Sur la proposition du Lieutenant-Gouverneur qui présidait le Conseil Privé, le dernier alinéa du paragraphe 4 de l'article 10 : « et que les coupables ne peuvent être retrouvés » fut supprimé. La faute des notables en effet est la même, que les auteurs du délit soient ou non appréhendés. Le fait de retrouver les délinquants est une circonstance postérieure à l'acte délictueux qui ne peut par suite en modifier ni le caractère ni la gravité.

L'Avocat Général, membre du Conseil, proposa de compléter l'énumération de l'article 10 par : « Le vol en bande « et à main armée, lorsque le village n'aura rien fait soit « pour prévenir l'acte, soit pour arrêter les malfaiteurs. » Cette proposition fut rejetée à la suite de l'intervention du Président qui fit observer que cette responsabilité jadis instituée au Tonkin n'avait donné aucun résultat : les villages craignant d'une part d'avoir à supporter les conséquences des actes de piraterie et redoutant d'autre part les représailles des pirates, ne se plaignaient jamais d'avoir été pillés.

Sur une nouvelle intervention du Procureur Général, qui fit remarquer que les notables ne pouvaient procéder à une « information judiciaire », cette expression de l'article 11, fut remplacée par celle « d'information officieuse et sommaire ».

Enfin, le Conseil Privé compléta l'article 14 qui traitait

de la suspension et de la révocation des notables, par l'alinéa suivant : « Tout notable qui sera placé sous « mandat de justice sera suspendu provisoirement de ses « fonctions. »

Le projet d'arrêté ainsi modifié fut soumis au Gouverneur Général de l'Indochine qui le signa le 27 août 1904.

TITRE III

L'ARRÊTÉ DE 1927

CHAPITRE PREMIER

INEFFICACITÉ DU TEXTE DE 1904

Ce texte, véritable charte de la Commune annamite, inspiré des premiers colonisateurs, des Luro et autres, était si soigneusement élaboré et définissait si nettement les attributions de chacun des notables qu'il semblait devoir, pour l'avenir, donner satisfaction aux Administrateurs et aux autorités indigènes.

Il n'en fut cependant pas ainsi : l'arrêté de 1904 fut, au bout de quelques années d'application, l'objet de vives critiques.

Dès 1916, le Gouverneur de la Cochinchine adressait à ses Chefs de province une circulaire ¹ relative aux « mesures à prendre en vue de stimuler le zèle des notables ». Cette circulaire débutait ainsi : « En attendant que les circonstances permettent d'envisager une revision de l'arrêté du 27 août 1904, organique des Conseils de Notables en Cochinchine, j'ai pensé qu'il serait aisé de reconnaître aux notables quelques droits qui, en leur accordant de légitimes et traditionnelles satisfactions, seraient de nature à stimuler leur zèle et à les inciter à conserver ou à briguer

1. Circulaire du 24 novembre 1916.

des fonctions dont il a été maintes fois répété que les gens influents se détournaient chaque jour davantage. »

De plus en plus en effet, il était facile de constater que les familles riches et les intellectuels se désintéressaient des affaires de leur commune. Ce regrettable état de choses était dû, moins à l'indifférence générale, qu'à l'arrêté de 1904.

En codifiant la Coutume, ce texte devait, pour l'avenir, l'empêcher d'évoluer. Fixer une institution dans un pays qui, comme celui qui nous occupe, était à ce moment-là en pleine évolution, est une erreur. Or, depuis quelques années la Cochinchine s'était tellement transformée que l'organisme communal tel que l'avait établi le décret de 1904, n'était plus en harmonie avec la situation du pays. L'institution non seulement ne correspondait plus aux besoins nouveaux, nés d'un essor économique remarquable et du développement des voies de communication qui permettaient des relations rapides et faciles avec les villages les plus reculés de l'intérieur, mais encore n'était plus adaptée à l'évolution d'un peuple qui, autrefois, solidement groupé en familles, tendait de plus en plus vers l'individualisme.

Une refonte du texte de 1904 s'imposait : il apparaissait nécessaire de procéder à une réforme de la Commune annamite et d'apporter à cette institution qui avait rendu et rendait encore tant de services, certaines modifications afin de lui permettre de concourir de façon efficace avec les autres organismes administratifs au développement politique, social et économique du pays et de rendre à ses représentants le prestige et l'autorité disparus.

* * *

Si au moment de notre arrivée en Cochinchine, l'autorité

des « Cac Chuc » était incontestée et si les traditions séculaires de soumission et de respect attachaient fortement les dân à leurs notables, il n'en était plus de même depuis plusieurs années.

Les fonctions de notables étaient jadis l'objet d'une grande considération. Tout « Huong Chuc » avait sa place d'honneur dans les cérémonies communales, au Dinh, dans les fêtes et bénéficiait d'avantages honorifiques.

Les membres instruits et capables des familles riches et influentes cherchaient à porter un titre communal qui les distinguait des vulgaires administrés. Les grands notables étaient respectés : souvent de très hauts mandarins en retraite acceptaient les charges de « Ca Truong » et s'occupaient avec succès et désintéressement de la gestion de la commune.

Les notables jouissaient alors d'une grande liberté d'action et de pouvoirs judiciaires et administratifs étendus. Ils agissaient presque sans contrôle et l'Administration centrale ne s'occupait guère de ce qui se passait dans les villages du moment que ses instructions étaient exécutées. L'ancien adage « Tuc dân hon lê vua », c'est-à-dire « la Coutume du village prime la Loi établie par le Roi », était admis sans discussion.

Il faut reconnaître d'ailleurs que cette indépendance de la Commune n'allait pas sans inconvénient et que les difficultés surgissaient nombreuses entre le Conseil et l'Administration annamite : aux notables qui soutenaient « tuc dân hon lê vua », les mandarins répliquaient : « tuc dân là mac dân, « la coutume du village engendre la misère pour la population ».

Contre cet état de choses l'Administration française dut réagir : la puissance des notables qui permettait exactions

et abus fut diminuée et leurs actes contrôlés de plus près. La création de l'état civil, le cadastrage des terres, la réglementation des budgets communaux rendirent plus difficiles la dissimulation des contribuables et les perceptions illicites¹. Peu à peu, les membres du Conseil virent restreindre les pouvoirs presque discrétionnaires dont ils jouissaient à l'origine. Une centralisation excessive, les interventions très fréquentes de l'Administration dans la gestion de la Commune, la vérification rigoureuse des budgets communaux rendaient le rôle des notables de plus en plus délicat et leurs charges de moins en moins productives.

En même temps que leur autorité diminuait, leur responsabilité augmentait dans tous les domaines. En échange aucune compensation ne leur était accordée si ce n'est parfois pour de longs et loyaux services, quelques témoignages de satisfaction ou quelques médailles d'Honneur parcimonieusement accordés.

Par contre, les risques de révocation, voire même de condamnations se trouvaient fortement accrus. M. Durrwell² analysant le rôle des notables, a fait ressortir la tâche délicate qui leur incombait et les responsabilités que tous, et en particulier les trois notables instrumentaires, encouraient. C'est ainsi qu'en dehors de leurs attributions générales : police communale, perception des impôts et leur versement au Trésor, transmission à la Commune des

1. Un Décret du 3 octobre 1883 a organisé l'état civil indigène. Des registres sont tenus dans chaque commune pour la constatation des naissances, des mariages et des décès de tous les indigènes et Asiatiques. Chaque mois l'officier de l'état civil du village doit faire parvenir à l'autorité judiciaire une copie signée par lui et certifiée par deux autres notables de tous les enregistrements des naissances, mariages et décès qui se sont produits le mois précédent.

Divers arrêtés locaux ont prescrit au point de vue cadastral le bornage général des terres et l'établissement et la mise à jour des plans cadastraux.

2. Durrwell. *Ma chère Cochinchine*.

instructions de l'autorité administrative et inversement transfert à l'Administration de multiples affaires communales, le Xa-Truong, le Huong-Thân et le Huong-Hào devaient assurer l'exécution des jugements et des arrêts rendus en matière indigène. Antérieurement à la création du corps des huissiers, il leur appartenait de notifier les décisions judiciaires et de diriger les procédures de saisie : en cas de nullité des opérations auxquelles ils avaient procédé, ils pouvaient être de la part de l'acquéreur évincé l'objet d'une action en dommages et intérêts pour préjudice causé. Dans d'autres circonstances ils étaient appelés à jouer le rôle de notaire et devaient certifier les actes de partage afin de leur donner un caractère d'authenticité. Enfin, en matière foncière, ils étaient rendus responsables des énonciations contenues dans les actes translatifs de propriété.

Il ne faut pas s'étonner que dans ces conditions le recrutement des notables auxquels on demandait de remplir non seulement les fonctions communales, mais encore de s'improviser notaires et huissiers non rétribués mais responsables, soit rendu de plus en plus difficile.

Par la force des choses, les fonctions qui normalement auraient dû être remplies par l'élite de la population tombaient peu à peu dans les mains d'habitants souvent incapables, parfois même peu scrupuleux. Des besogneux et des individus de moralité suspecte cherchaient à se les attribuer moins pour les honneurs qu'elles conféraient que pour les profits qu'ils pouvaient en tirer. Après au gain, ils étaient davantage préoccupés de leurs intérêts particuliers que de ceux de la Commune ; leur unique souci était, en pressurant leurs administrés, de tirer parti le plus possible de la situation qui leur échoyait.

On avait pensé un moment que l'arrêté de 1904 remédierait à un tel état de choses si préjudiciable à une bonne Administration. Nous avons vu qu'en enfermant la Coutume en un cadre trop étroit, ce texte avait manqué son but. Bien que la nécessité de sa refonte totale se soit fait rapidement sentir, celle-ci ne fut décidée qu'une vingtaine d'années après. Et peut-être n'aurait-elle été réalisée que beaucoup plus tard si une décision en date du 1^{er} avril 1925 du Conseil du Contentieux administratif de l'Indochine siégeant à Saigon, n'en avait montré l'absolue et immédiate nécessité.

A la suite du choix d'un maire par un Conseil de notables, un de ses adversaires malheureux demanda à la juridiction administrative d'annuler la désignation faite ainsi que l'approbation donnée à cette nomination par l'Administrateur, Chef de la Province. Bien que dans ses conclusions écrites, l'Administration, soutenant qu'une telle désignation ne présentait en rien le caractère d'une élection, ait demandé, au Conseil du Contentieux, de se déclarer incompétent, ce Tribunal considérant que le choix du maire avait « donné lieu à une véritable élection, laquelle s'était faite suivant la forme imposée par la Coutume du village » et que par suite il lui appartenait en tant que « juge de droit commun du Contentieux administratif dans la Colonie, de connaître de cette contestation et de la protestation du demandeur, » prononça l'annulation de la prétendue élection et de l'approbation donnée par l'Administrateur.

Le Gouvernement local s'appuyant sur l'article 4 de l'arrêté du 27 août 1904 selon lequel la connaissance des contestations relatives à la désignation des notables de la Commune « sont réglées en dernier ressort par l'Adminis-

trateur, Chef de Province », fit appel et demanda au Conseil d'État d'annuler la décision du Conseil du Contentieux. La Haute Assemblée adopta la thèse de l'Administration, et dans un arrêt du 4 décembre 1931, annula la décision attaquée, considérant qu'il résultait des dispositions de l'article susvisé que la désignation des notables de la Commune annamite qui se faisait par le choix des notables tant d'après des règles coutumières variables selon les régions, que d'après les décisions de l'arrêté, « ne constituait pas une véritable élection » et que « les contestations auxquelles donne lieu une telle désignation devaient être réglées en dernier ressort par l'Administrateur, Chef de Province ».

Cette action contentieuse avait démontré que le texte de l'arrêté fixant la composition du Conseil des Notables et son rôle dans la Commune annamite en Cochinchine prêtait à ambiguïté et qu'il convenait de le modifier. Il importait de refondre un texte trop étroit dont la plupart des dispositions se révélaient d'une application difficile, spécialement dans les provinces nouvellement créées.

Le Gouvernement local décida de réunir une Commission à l'effet d'étudier les modifications à apporter à l'arrêté de 1904. Cette Commission, présidée par un Administrateur des Services civils et composée d'un second Administrateur, de deux membres, l'un français, l'autre annamite, du Conseil Colonial et d'un Chef de canton, fut nommée par arrêté du 18 juin 1925. Elle se réunit pour la première fois le 21 octobre.

Afin de lui faciliter le travail, le Gouverneur de la Cochinchine demanda à tous les Chefs de Province de lui donner leurs avis sur le fonctionnement du Conseil des Notables et de lui adresser toutes les propositions qu'ils estimaient devoir formuler sur la réforme envisagée.

CHAPITRE II

CONSULTATION DES CHEFS DE PROVINCE

Les Administrateurs furent unanimes à déclarer que le « Hôï Tê », Conseil des Notables, tel que l'organisait l'arrêté de 1904, ne cadrerait plus avec les autres institutions du pays. Les pouvoirs publics avaient été amenés, à maintes reprises, au cours des dernières années, à modifier la réglementation administrative pour la mettre en harmonie avec l'évolution rapide de la Cochinchine. Seul depuis vingt ans l'arrêté de 1904 n'avait pas été retouché.

Il convenait de remanier profondément un texte sous le régime duquel on avait constaté une recrudescence très marquée d'abus de toutes sortes. Les notables avaient rendu défectueuse l'administration communale par une ignorance presque complète de leurs attributions essentielles, leur grande négligence et leur mauvaise volonté dans l'exécution des instructions et des ordres émanant des autorités administratives et judiciaires.

Entre les habitants des villages et l'Administration devaient être placés des intermédiaires dévoués qui, en même temps qu'ils présenteraient de sérieuses garanties morales, seraient capables de comprendre les rouages administratifs de plus en plus compliqués et auraient la notion exacte de leurs devoirs et de leur dignité.

Dans ce but, les Chefs de Province préconisaient tout un ensemble de réformes relatives :

- 1^o A la composition du Conseil des Notables ;
- 2^o Au recrutement et à l'avancement de ses membres ;
- 3^o A leurs attributions et à leurs pouvoirs disciplinaires ;
- 4^o Aux distinctions honorifiques et aux sanctions dont ils pouvaient être l'objet ;
- 5^o Aux indemnités à leur octroyer.

En un mot ils demandaient une refonte complète de la Charte de la Commune annamite.

COMPOSITION DU CONSEIL

L'arrêté de 1904 avait fixé à onze le nombre des notables. Alors que la plupart des Administrateurs proposaient le maintien du statu quo, d'autres préconisaient la réduction des membres de l'Assemblée communale.

Ceux-ci se trouvaient être d'accord avec certaines notabilités indigènes et en particulier avec le Conseiller Nguyen-Tan-Duoc qui avait fait adopter le vœu suivant au Conseil Colonial, dans sa séance du 8 décembre 1922 :

Le Conseil Colonial,

Attendu que l'expérience démontre d'une façon irréfutable que la composition du Conseil des Notables ainsi que le recrutement de ces notables laissent à désirer,

« Émet le vœu :

« Que le Conseil de Notables de chaque village de la Cochinchine soit composé comme suit avec les attributions de chacun de ses membres :

Le Huong Ca, Président, chargé du contrôle et de la sur-

veillance des autres notables, et de coordonner leurs efforts ;

Le Maire, chargé de la perception des impôts ;

Le Huong Than, chargé de rendre la justice et des affaires diverses du village ;

Le Huong Hao, remplira les fonctions d'huissier ;

Le Huong Quan, assurera la police communale ;

« Qu'une solde soit allouée à chacun de ces notables sur le budget communal ;

« Que les autres titres : Huong-Chu, Huong-Truong, Huong-Su, Huong-Chanh, Huong-Giao, Huong-Bo soient purement honorifiques. »

Les partisans de la réduction du nombre des notables voyaient dans cette mesure un moyen de faciliter leur recrutement : dans les villages peu peuplés et peu fortunés, le Conseil était rarement au complet, faute de candidats remplissant les conditions réglementaires.

A leur avis, le nombre des notables pouvait être ramené à sept : Huong-Ca, Huong-Chu, Huong-Quan, Huong-Thân, Maire ou Xa-Truong, Huong-Hào et Chanh-Luc-Bô. Ce dernier ne figurait pas dans l'arrêté de 1904 comme membre du Conseil.

Les autres notables seraient supprimés sans inconvénient : le Huong-Su et le Huong-Truong faisaient double emploi avec le Huong-Ca et le Huong-Chu ; il était inutile de garder tout un état-major pour assurer la surveillance et l'instruction professionnelle des notables. Les attributions du Huong-Chanh et du Huong-Giao pourraient être confiées au Président et au Vice-Président du Conseil, et celles du Thu-Bô, chargé de la conservation des Archives communales, au Chanh-Luc-Bô.

La principale fonction du Huong-Chanh qui était de ré-

gler à l'amiable et sous forme de transactions les contestations de minime importance qui survenaient entre les habitants du village serait confiée au Huong-Ca et au Huong-Chu. Ceux-ci régleraient ensemble ces contestations et fixeraient en outre le montant des amendes légères à infliger aux délinquants, conduits devant eux par le Huong-Quan. La décision de ce tribunal au petit pied donnerait aux habitants plus de garanties que celle prise par un seul notable quel qu'il soit.

Dans les grands villages, les notables pourraient, si le besoin s'en faisait sentir, être secondés par des adjoints : le Huong-Quan par exemple se ferait aider par un Pho-Huong-Quan.

Si tel était l'avis de certains Chefs de Province, d'autres, par contre, demandaient le maintien du statu quo et étayaient leur opinion de solides arguments. Il importait tout d'abord de respecter la tradition : de tout temps, les notables avaient été nombreux en pays d'Annam : la population s'adressait à eux en toute circonstance, à toute occasion. Une tentative de réduction de leur nombre rencontrerait certainement une résistance de la part des villages.

Il était à craindre ensuite que les fonctions communales exercées par un petit nombre ne deviennent l'apanage d'une famille, d'où sources d'abus et de difficultés de toutes sortes. Dans la commune où vivent plusieurs familles riches et influentes, chacune tient à être représentée au Conseil. La diminution des places engendrerait une concurrence plus âpre et une rivalité plus aiguë dont souffrirait l'administration du village.

Ce n'était pas au moment où les Budgets communaux, par suite de l'importance croissante de leurs ressources,

donnaient un surcroît de travail aux notables, qu'il convenait de réduire leur nombre. Les onze notables suffisaient à peine à assurer convenablement la bonne marche du service dans certains villages de grande étendue où la population, au lieu de rester groupée sur les berges des fleuves ou le long des rachs, essaimait sur tout le territoire communal.

Leur tâche devenait en outre de plus en plus absorbante avec la tendance administrative nouvelle à fusionner entre elles les Communes peu importantes qui, isolées, ne pouvaient que difficilement subsister. Réduire dans ces conditions le nombre des notables, alors que la superficie des villages augmentait, aurait le plus souvent pour conséquence d'entraîner l'Administration à créer à côté de chacun d'eux de véritables bureaux au personnel nombreux et coûteux qui, loin de faciliter les rapports de la Commune avec le Chef de la Province, ne feraient que les entraver.

Enfin, la responsabilité pécuniaire et collective imposée, en ce qui concerne le recouvrement des impôts, par l'article 9 de l'arrêté de 1904 ne constituait une garantie sérieuse que si elle était assurée par un grand nombre de Notables.

Le partage du pouvoir entre plusieurs n'avait jamais été une cause de difficulté ; au contraire, par le contrôle réciproque qu'il avait créé automatiquement, il apparaissait comme une garantie de bonne gestion.

DÉSIGNATION DES NOTABLES ACCESSION AUX GRADES SUPÉRIEURS

Le système de désignation des notables faisait aussi l'objet de vives critiques. L'article 3 mentionnait que les

membres du Conseil étaient « choisis », mais ne spécifiait ni comment ni par qui. Par l'Administration ? Par les notables en exercice ? Le texte était muet.

Nous avons vu qu'en réalité les membres du Conseil se recrutaient par cooptation. C'était, disaient certains, laisser à une Assemblée fort réduite et dont les membres pouvaient avoir des intérêts communs, le soin d'un choix qui, souvent, n'était pas ce qu'il devait être. Cette critique n'était pas fondée, car, en fait, l'expérience ayant prouvé que les Conseils étaient incapables de se recruter eux-mêmes, les nominations des notables étaient toujours soumises à l'examen du Chef de canton et du Délégué administratif et à l'approbation de l'Administrateur qui veillait à leur régularité et ne manquait pas de s'entourer de tous les renseignements nécessaires sur la moralité, la capacité et la situation de fortune des candidats. Mais cette sanction administrative n'était pas prévue par l'arrêté de 1904. Il convenait de combler cette lacune, en spécifiant dans le texte à élaborer que toutes les délibérations du Conseil portant nomination, licenciement, révocation de grand ou petit notable devraient obligatoirement être soumises au Chef de Province qui réglerait en dernier ressort les contestations. Ce serait un droit absolu pour l'Administration de refuser d'approuver une nomination, faite au mépris des règlements ou concernant un individu incapable ou de moralité douteuse.

Pratiquement, pour entourer le choix des membres du Conseil de toutes les garanties nécessaires et pour mettre fin aux contestations qui s'élèvent à chaque renouvellement partiel, il serait désirable de procéder de la façon suivante : dans une première réunion, les candidats aux divers grades seraient désignés par l'ensemble des notables ;

la désignation faite, une deuxième réunion aurait lieu en présence du Chef de canton, au cours de laquelle, après enquête, les désignations seraient provisoirement approuvées. Un procès-verbal attestant l'absence de toute contestation serait dressé et signé par les membres du Conseil et par le Chef de canton et transmis, après visa du Délégué administratif, au Chef de Province pour approbation. En cas de réclamation ou d'irrégularité, le Chef de canton en référerait immédiatement à l'Administrateur qui conserverait tout pouvoir pour ratifier ou rejeter la décision du Conseil.

Mais même modifié dans ce sens, l'article 3 n'aurait pas satisfait tous les Chefs de Province dont certains se déclaraient partisans d'une réforme totale du mode de désignation des notables : à la nomination, ils étaient d'avis de substituer l'élection. Pour eux, il n'y avait aucune raison de maintenir un système qui n'avait donné que de déplorables résultats.

Exception faite du Conseil des Notables, les principales Assemblées de la Colonie étaient élues : progressivement, pour toutes les élections, le collège électoral avait été élargi. Pourquoi dans ces conditions, garder pour les seuls Conseils communaux un mode de recrutement archaïque ? Il paraissait naturel et logique de s'orienter dans le sens démocratique qu'il était impossible de remonter et prudent de diriger. Il serait habile de faire participer les habitants de la Commune à la désignation de ceux qui étaient appelés à l'administrer. Sans recourir, bien entendu, au suffrage universel, qui est un non sens dans un pays récemment colonisé, on pourrait procéder à une sorte d'élection à laquelle participeraient les propriétaires, les commerçants, les fonctionnaires retraités et les anciens notables, remplis-

sant certaines conditions d'âge, de moralité et de cens.

Cette consultation, qui permettrait à l'opinion de gens honorables et d'un certain niveau intellectuel de se manifester, n'engagerait pas expressément l'Administration qui interviendrait dans tous les cas de nomination pour sanctionner le choix fait par ce collège électoral. Celui-ci d'abord restreint, pourrait être élargi dans l'avenir afin de donner à la Commune une personnalité et une indépendance plus grandes. Laisser subsister l'ancien mode de recrutement c'était favoriser le régime du bon plaisir qui régnait dans la plupart des villages et empêcher les habitants vraiment capables de briguer les fonctions communales.

Le recrutement des membres du Conseil était trop limité et les conditions d'accèsion aux grades supérieurs trop rigoureuses. En spécifiant que les notables devaient être choisis autant que possible, parmi les propriétaires fonciers de la commune ou les habitants les plus aisés, que pour être nommé Huong-Hào, il fallait avoir été petit notable pendant un an au moins et que nul ne pouvait prendre rang dans la hiérarchie sans avoir passé par les grades inférieurs, les articles 3 et 4 interdisaient l'accès du Conseil à toute une catégorie d'habitants qui, par leurs connaissances ou leur mérite, auraient dû être appelés les premiers à participer à l'administration communale. Il en était ainsi des anciens fonctionnaires de l'Administration civile ou militaire, des titulaires de certains diplômes, des propriétaires ou des commerçants aisés qui, par dignité, se refusaient à remplir des fonctions subalternes, et, par là, se voyaient interdire l'accès du Conseil.

Les Administrateurs étaient tous d'avis d'apporter un tempérament à ces dispositions rigides et étroites qui faisaient qu'exceptionnellement un gros propriétaire très

pris par ses affaires, un Phu ou un Huyên en retraite, consentaient à rentrer comme Huong-Hào dans le Conseil des Notables.

Il convenait de faciliter l'accès aux fonctions supérieures à ceux qui étaient capables de les remplir sans les obliger à exercer des attributions qui pouvaient leur paraître humiliantes comme celles des petits notables, ou ingrates comme celles des notables instrumentaires auxquels s'adressaient à tout propos et même parfois hors de propos, les représentants de toutes les administrations.

Étant donné la réglementation en vigueur, qui exigeait un stage d'une année comme petit notable et de deux années dans chacun des grades du début, il fallait au minimum remplir pendant sept ans des fonctions fastidieuses ou rebutantes avant de pouvoir aspirer à une charge qui, tout en revêtant un caractère honorifique, laissait à son titulaire quelque loisir.

L'article était trop absolu ou tout au moins son application souvent trop rigoureuse. En imposant à tout notable un stage dans les fonctions de début, l'arrêté de 1904 faussait l'esprit même de la coutume annamite dont l'application ne devait pas avoir pour résultat d'obliger les habitants riches ou instruits à remplir des fonctions, qui, bien que nécessaires à la marche des affaires communales, étaient dénuées de toute considération.

Seules, les conditions de domicile, de propriété, d'honorabilité et d'âge auraient dû être maintenues. L'obligation de passer par les différents grades était la source d'irrégularités fréquentes et ne pouvait, en fait, être respectée; en outre, elle avait pour résultat de pousser automatiquement jusqu'au sommet de la hiérarchie des individus que ni leur influence personnelle, ni le peu de considération

dont ils jouissaient n'auraient régulièrement appelé à ces postes de choix.

En un mot, il convenait d'accorder l'accès du Conseil des Notables, sans condition de stage ou de hiérarchie, à certaines catégories d'habitants que nous pouvons fixer ainsi :

1^o Propriétaires payant un impôt foncier dont la quotité, sans être trop élevée, devrait cependant indiquer une situation de fortune indépendante et la possibilité de pouvoir s'acquitter des fonctions de notables avec désintéressement ;

2^o Commerçants payant patente avec les mêmes restrictions que ci-dessus pour les propriétaires ;

3^o Fonctionnaires retraités de l'Administration civile, quelle que soit leur situation de fortune, jouissant d'une honorabilité notoire et n'ayant jamais été au cours de leur carrière l'objet d'une mesure disciplinaire grave ;

4^o Anciens militaires à la retraite ou ayant quitté l'armée avec un certain grade.

Ce recrutement direct ne devrait certes pas constituer la règle. Il fallait suivre la coutume dans la mesure du possible, mais celle-ci ne devait pas être une entrave au bon fonctionnement du Conseil des Notables. En principe, les obligations d'avoir été petit notable pour accéder aux fonctions de grand notable et de remplir successivement tous les grades de la hiérarchie, devaient être respectées. Ce n'était que dans des circonstances spéciales et pour des raisons dûment motivées, manque de candidats, incapacité de certains notables ayant exercé des fonctions inférieures, qu'il pourrait être dérogé à la règle, soit en faisant sauter à des notables en fonctions plusieurs grades, soit en confiant les charges de notables supérieurs à des candidats n'ayant jamais été membres d'un Conseil.

Ainsi serait atténuée la rigueur des articles 3 et 4 dont l'application était, dans certaines circonstances, fort gênante tant pour l'Administration provinciale que pour les notables qui ne pouvaient, même en cas de défaut de candidats, accéder aux emplois supérieurs vacants faute de réunir les conditions d'ancienneté nécessaires.

Ces derniers, sous réserve d'avoir rempli de façon satisfaisante leurs fonctions antérieures, devraient pouvoir être, à titre exceptionnel, dispensés de passer successivement par tous les grades.

Certains Chefs de Province allaient jusqu'à préconiser la suppression pure et simple de toute la hiérarchie qui, par la force des choses, ne pouvait plus être observée régulièrement. Ils se demandaient s'il ne vaudrait pas mieux que tous les notables portent le même titre, celui de « Huong-Hôï » par exemple. Ils désigneraient parmi eux : un Président, un Vice-Président, un Chef de Police et trois notables instrumentaires choisis parmi les plus jeunes. Le Conseil continuerait à se recruter lui-même et ses membres seraient comme auparavant solidairement responsables de la gestion des fonds communaux, de la rentrée des impôts, du recrutement, etc...

Ils seraient répartis en deux groupes bien distincts : d'une part, les notables instrumentaires chargés d'exécuter les délibérations du Conseil et les ordres de l'Administration, d'autre part, l'Assemblée délibérative. Le système rappelait un peu celui instauré au Tonkin par l'arrêté du 12 août 1921 qui confiait l'administration de la Commune à deux Assemblées : un Conseil des Notables et un Conseil administratif. Le premier, recruté selon la coutume, était réduit à un rôle honorifique et consultatif ; le second, dont

les membres étaient élus, était chargé de l'administration générale de la Commune.

Sans aller aussi loin, certains Administrateurs proposaient de ne supprimer la hiérarchie que pour quelques notables seulement : en dehors des grades de Huong-Ca et de Huong-Chu à qui revenaient la présidence et la vice-présidence du Conseil et de ceux de Huong-Thân, Huong-Hào et Maire, notables exécutifs, il ne devrait plus y avoir de distinction. Cette égalité rendrait beaucoup plus facile la constitution de l'Assemblée communale. Tel notable qui, en effet, était un excellent Huong-Quan devait sous la réglementation en vigueur, quitter son poste pour être promu Huong-Giao et son remplacement devenait parfois très difficile. Si, tenant compte de cette situation, il était passé outre aux prescriptions de l'arrêté de 1904, c'était ouvrir le champ à de nombreuses protestations ou réclamations. Il paraissait donc préférable qu'en dehors du Huong-Ca, du Huong-Chu et des notables exécutifs, les autres membres du Conseil soient considérés comme absolument égaux entre eux, ce qui permettrait de leur demander de remplir indistinctement une fonction jadis réservée à l'un d'eux.

L'article 4 présentait en outre deux lacunes : il n'exigeait pas des membres du Conseil la moindre instruction ; un notable certificateur et instrumentaire, chargé de la remise des citations et des notifications, ne peut pourtant remplir correctement ses fonctions que s'il sait lire et écrire le quôc-ngu.

Le développement de l'enseignement, distribué jusque dans les moindres villages, devait permettre de n'accepter dans les Conseils de Notables que les habitants ayant reçu au moins une instruction primaire élémentaire.

En second lieu l'article 4 ne prohibait à aucun degré la parenté entre notables d'un même Conseil. Il arrivait souvent que plusieurs membres d'une même famille se trouvaient remplir dans un même village diverses fonctions communales. Cet état de choses provoquait de multiples réclamations, car il créait ou entretenait un esprit de parti, engendrait ou développait des luttes d'influence et favorisait le népotisme. Cependant cette participation de parents à la gestion communale avait sa raison : il ne fait pas oublier en effet, que par suite de leur responsabilité pécuniaire et collective en matière d'impôts et de fonds communaux, les notables étaient amenés fatalement à choisir, en cas de vacances ou de démissions, leurs collègues parmi les membres de leur famille sur lesquels ils pouvaient avoir une action efficace.

Il résulte de ces considérations que s'il y avait intérêt à ne pas laisser tout un Conseil de Notables entre les mains d'une même famille, il n'apparaissait pas opportun de prohiber toute parenté entre les notables d'une même Assemblée.

Certains Chefs de Province demandaient que la durée du stage dans chaque grade, fixée à deux ans par l'article 5, soit diminuée et ramenée à un an ou tout au moins que le début de cet article soit ainsi modifié : « La durée minimum dans chaque grade est fixée en principe à deux ans. Cette durée peut être moindre en cas de nécessité. » Et bien que peu de notables soient tentés d'user de la faculté que leur laissait le même article *in fine*, il pouvait s'en trouver qui, en restant indéfiniment dans le même emploi, nuisent à d'autres candidats qui éventuellement viendraient à être agréés par le Conseil. Il y aurait donc intérêt à fixer un maximum de temps — quatre ans, par

exemple — à l'expiration duquel le titulaire devrait céder sa place. Seul le défaut de candidats ou leur incapacité permettrait au notable titulaire du grade d'y rester en fonction au delà du maximum fixé.

DISTINCTIONS HONORIFIQUES ET SANCTIONS

L'article 6 prévoyait les distinctions honorifiques à décerner aux notables : une médaille d'honneur devait être attribuée de plein droit à tout membre du Conseil comptant vingt-cinq années de services et n'ayant pas démerité. Le Gouverneur disposait, en outre, chaque année de vingt décorations de l'Ordre du Mérite destinées aux grands notables qui s'étaient particulièrement signalés par leur zèle et leur dévouement.

Les Chefs de Province estimaient ces récompenses tout à fait insuffisantes. Le candidat éventuel au Conseil des Notables ne manquait pas, en effet, de comparer les avantages qu'il pourrait retirer de ses attributions et les inconvénients qui en résulteraient et préférait s'abstenir. Ce même candidat ne briguerait-il pas à nouveau les fonctions communales le jour où il serait assuré qu'elles lui rapporteraient titres ou médailles ?

Le principe qui avait prévalu en Cochinchine, en contradiction formelle avec les aspirations indigènes, et suivant lequel on avait substitué à l'ancienne hiérarchie mandarinale des grades d'origine occidentale, paraissait particulièrement critiquable. Seuls les titres de Phu et de Huyên jouissaient d'un réel prestige aux yeux des Annamites et l'honorariat de ces grades était, comme il l'est encore actuellement, fort recherché. Le rétablissement de ces deux titres de mandarinat dans la commune donnerait,

au point de vue du recrutement, d'excellents résultats. Les récompenses de cette nature seraient naturellement rares et par là, d'autant plus appréciées ; il serait bon, chaque année, de faire afficher dans tous les villages du canton la liste des notables nommés à ces grades si enviés.

De même qu'au Tonkin où des titres de mandarinat étaient accordés aux maires ayant rempli leurs fonctions pendant neuf ans, certains grades honorifiques pourraient être décernés aux notables ayant exercé leurs fonctions durant dix années consécutives dont six au moins comme notables instrumentaires. On pourrait également créer une médaille de mérite qui serait décernée par le Gouverneur de la Cochinchine.

L'article 6 était donc à compléter par l'énumération des diverses distinctions qui pourraient être accordées aux membres des Conseils de Notables : témoignages de satisfaction, médailles d'honneur, titres honorifiques, etc... La circulaire de 1916, dont nous avons déjà parlé, relative aux mesures à prendre pour stimuler le zèle des notables en Cochinchine, aurait pu servir de base à la rédaction de cet article qui aurait indiqué, en outre, d'une façon claire et précise, les conditions d'attribution de ces différentes distinctions.

Cette circulaire avait été prise comme nous l'avons vu, en attendant la revision de l'arrêté de 1904, pour permettre à l'Administration d'accorder aux notables les légitimes et traditionnelles satisfactions qui les inciteraient à conserver ou à briguer des fonctions dont les gens influents se désintéressaient chaque jour davantage.

Les récompenses prévues étaient les suivantes :

1^o Honneurs funèbres accordés à tout notable du Conseil décédé en activité de service quel que soit son grade.

Ces honneurs consistaient en offrande, par le village, d'une table de victuailles accompagnant le corbillard.

2° Mentions honorifiques avec honneurs funèbres décernées aux notables anciens ou en activité ayant atteint le grade de Huong-Ca après douze ans de services accomplis dans d'autres degrés de la hiérarchie.

3° Titre de « Dai-Huong-Ca » accordé aux notables ayant occupé pendant trois ans les fonctions de Huong-Ca et continuant à les remplir. Il s'agissait là non d'un grade supérieur à celui de Huong-Ca, mais d'un titre purement honorifique donnant à son titulaire le droit de s'asseoir dans les cérémonies communales et les réunions officielles à la table des Chefs et Sous-Chefs de canton et des Conseillers de province.

Bien qu'il fut recommandé dans cette circulaire de faire une large part aux notables dans les propositions pour distinctions honorifiques, la population et l'administration provinciale déploraient la parcimonie vraiment excessive avec laquelle ces satisfecit étaient accordés, parcimonie qui semblait méconnaître un des traits essentiels de la mentalité de l'Annamite : le désir de tout ce qui peut le faire distinguer de ses semblables.

Dans un autre ordre d'idées on pourrait autoriser les notables faisant partie d'un Conseil depuis au moins trois années et tant que dureraient leurs fonctions, à être exemptés non pas de l'impôt personnel mais des prestations. Ce serait là une distinction qu'ils apprécieraient beaucoup, non pas tant par l'économie qu'elle leur procurerait que parce qu'ils seraient ainsi placés sur un plan autre que les vulgaires dân.

S'il était bon d'attribuer des récompenses aux notables qui les méritaient, il était normal, en contre partie, d'armer

l'Administration provinciale contre leur incapacité ou leur négligence.

L'arrêté de 1904, modifié sur ce point par celui du 21 novembre 1909, prévoyait des sanctions que la plupart des Administrateurs estimaient insuffisantes.

Ces peines étaient :

1^o Une amende de 15 cents à 3 piastres infligée aux petits notables par le Conseil ;

2^o La suspension et la révocation pour tous les notables, en cas de négligence persistante.

Il en résultait que même pour des fautes légères les grands notables ne pouvaient être que suspendus ou révoqués. Aussi, pour remédier à un système excessif et incomplet, proposait-on de remplacer ces sanctions par les suivantes :

1^o Amende de une à trois piastres pour les fautes légères. Ces amendes seraient infligées aux grands notables par les Chefs de canton ou le Délégué administratif après en avoir référé au Chef de province, et aux petits notables par le Conseil, après rapport motivé au Chef de canton ;

2^o Blâme infligé par le Délégué administratif, pour faute grave ;

3^o Suspension de fonctions de huit jours à un mois, en cas de négligence persistante ou de mauvaise volonté systématique ;

4^o Révocation si le notable ne s'amendait pas.

Ces trois dernières sanctions seraient prononcées par le Chef de Province sur proposition du Conseil et après avis du Chef de canton et du Délégué administratif.

En fait, les lacunes de 1904 étaient en partie comblées par la Circulaire précitée du 24 novembre 1916 qui prévoyait *in fine* les peines suivantes :

1^o Avertissement donné par l'intermédiaire du Conseil des Notables ;

2^o Exclusion des fonctions communales pendant trois ans ;

3^o Révocation avec affichage dans tous les hameaux ;

4^o Élimination des cérémonies des villages.

Il apparaissait à tous nécessaire de compléter ces dispositions dans le sens préconisé par les Chefs de Province et de les incorporer au texte même de l'arrêté régissant la Commune annamite.

ATTRIBUTIONS ET RESPONSABILITÉS DES NOTABLES

Les attributions des notables, telles que les définissait l'article 7, ne faisaient l'objet d'aucune critique sérieuse de la part des Chefs de Province. Ceux-ci les estimaient cependant imprécises sur certains points et demandaient que les fonctions des trois notables instrumentaires soient définies et limitées plus nettement, afin d'éviter les conflits d'attributions et les exceptions d'incompétence qu'ils soulevaient trop souvent entre eux.

Si l'article 8 relatif aux modes de convocation des notables ne donnait lieu à aucune observation, par contre, l'article 9, qui traitait de leur responsabilité pécuniaire et collective et de celle des habitants de la commune, était l'objet de nombreuses remarques.

Bien que, sous l'empire de l'arrêté de 1904, cette responsabilité ait beaucoup moins joué que sous le Gouvernement annamite ancien, de nombreux Administrateurs y voyaient une difficulté de plus dans le recrutement des notables et demandaient à ce qu'elle soit réduite et strictement limitée : il était inadmissible qu'elle subsiste dans certains cas

comme celui par exemple d'impôts reconnus irrecevables par suite de la disparition ou du décès des assujettis avant la date à laquelle ils devenaient exigibles.

D'autre part, cette responsabilité ne pouvait plus jouer en matière de recrutement avec la réglementation en cours qui prévoyait les opérations de tirage au sort et ne fixait plus, comme autrefois, un contingent déterminé par village.

Les habitants de la commune ne devraient normalement être rendus responsables que dans les cas suivants :

a) Dégâts aux tramways, chemins de fer, lignes télégraphiques et téléphoniques, ouvrages d'art, routes, écluses, vannes, conduites d'eau, points géodésiques et bornes du cadastre ;

b) Dégâts commis dans les forêts et bois lorsque la commune jouissait des avantages accordés aux villages forestiers.

Enfin, en ce qui concerne les fraudes en matière d'alcool et d'opium, cette responsabilité collective ne devait être prévue que pour le seul cas de rébellion se produisant avec la complicité active ou tacite des notables.

Les Administrateurs demandaient, en outre :

a) Que soit ajoutée à l'article 9 une rubrique « gestion des finances communales », rubrique qui avait été omise par le rédacteur de l'arrêté de 1904, par suite du peu d'importance des budgets communaux de l'époque ;

b) Que les notables responsables de la police du village soient passibles, indépendamment des sanctions disciplinaires, de peines de tribunal de simple police, en cas d'infraction, s'il était établi qu'ils aient toléré la présence de malfaiteurs ou de fauteurs de désordre dans le village ou qu'ils aient négligé d'organiser la recherche et la poursuite des malfaiteurs dans les cas de piraterie ;

c) Qu'il soit spécifié d'une façon générale aux Délégués et aux Chefs de canton que leur rôle consistait à conseiller et à contrôler les notables et non à se substituer à eux comme ils le faisaient souvent pour certaines fonctions communales.

Les pouvoirs disciplinaires du Conseil des notables, tels qu'ils étaient fixés par les articles 10, 11 et 12, étaient à juste titre jugés insuffisants pour permettre à ses membres de se faire obéir et écouter de la population.

Il semblait nécessaire d'examiner à nouveau s'il n'était pas possible, sans empiéter sur les prérogatives de l'autorité judiciaire, d'augmenter les pouvoirs des notables de façon à faciliter leur action. Il fallait accroître les moyens de coercition et les sanctions dont ils disposaient envers les habitants.

Nous savons, en particulier, que le rôle des notables instrumentaires était fort ingrat et qu'il leur était difficile, malgré la bonne volonté dont ils faisaient preuve, de triompher dans certaines communes de la force d'inertie qui leur était opposée tant par la masse des habitants que par leurs collègues du Conseil qui se désintéressaient de leurs propres attributions et se déchargeaient sur eux de la gestion des affaires publiques, sans les soutenir de leur autorité ou de leur expérience et même faisaient parfois de l'obstruction en protégeant leur clientèle particulière.

Il était indispensable de reconnaître aux notables les droits suivants :

1^o Consigner à la maison commune, pendant la durée nécessaire à une information officieuse et sommaire, les inculpés avant de les envoyer au Parquet ;

2^o Infliger des amendes de 1 à 3 piastres à tout habitant trouvé en état d'ivresse sur la voie publique ou causant du

scandale ou du désordre dans le village. Faculté serait laissée aux notables de rejeter les demandes de rachat en cas de récidive ;

3^o Condamner à un, deux ou trois jours de garde racheables, tout individu insolent à l'égard des notables dans l'exercice de leurs fonctions ;

4^o Infliger une amende, dont le quantum serait à déterminer, à toute personne venant s'établir au village sans en prévenir les autorités.

Toutes ces amendes seraient perçues au profit du budget de la commune.

INDEMNITÉS

En principe, les fonctions communales n'étaient pas rétribuées malgré les responsabilités encourues par les membres du Conseil.

En fait, peu à peu, l'habitude s'était affirmée dans quelques grands villages, d'accorder à certains notables des allocations fixes motivées par la nature absorbante de leurs fonctions et les dépenses qu'elles pouvaient occasionner. Mais les sommes allouées étaient dérisoires ; on en jugera quand on saura que pour les notables de certains villages — de la province de Giadinh, par exemple —, dotés respectivement de budgets de 40.000, 8.000 et 2.000 piastres, les indemnités mensuelles variaient de 5 à 15 piastres, de 3 à 10 piastres et de 50 cents à 2 piastres. Pour les villages au budget inférieur à 1.000 piastres, il n'était généralement accordé aucune indemnité.

Ces chiffres expliquent le peu d'intérêt que pouvaient offrir de si modiques sommes à de riches propriétaires jouissant parfois de revenus de plusieurs milliers de

piastres et ayant, s'ils voulaient s'acquitter consciencieusement de leurs fonctions, la perspective de remplir des charges qui engageaient leur responsabilité et auxquelles ils étaient obligés de réserver sans profit la plus grande partie de leur activité.

Par suite, il ne se présentait plus guère à ces fonctions que des candidats d'une situation sociale moindre, n'offrant plus les mêmes garanties d'expérience, d'autorité et de pondération.

Parfois et surtout dans les provinces nouvelles, si un homme influent acceptait d'être Huong-Ca ou Huong-Chu, c'était par intérêt : il choisissait les autres notables parmi ses parents, ses clients ou ses fermiers et acceptait une charge communale non par dévouement à la chose publique, mais parce que sa situation foncière n'était pas réglée.

L'arrêté de 1904 prévoyait l'attribution d'indemnités de déplacement aux notables appelés en service hors de leur résidence. Fixées par le Gouverneur, elles étaient imputables au budget des administrations qui convoquaient les notables et ne devaient être payées que sur la présentation des pièces de convocation. Quant aux frais de déplacement nécessités par le recouvrement des impôts, l'exécution des prestations et les divers services des villages, ainsi que les frais de conduite au Parquet des individus inculpés de délits ou de crimes sur le territoire de la commune, ils constituaient des dépenses obligatoires pour les budgets communaux.

Dans le vœu qu'il avait fait adopter par le Conseil Colonial dans sa séance du 8 décembre 1922, le Conseiller Colonial Nguyen-Tan-Duoc avait proposé d'attribuer une solde à cinq des notables dont le rôle lui paraissait particulièrement actif : Huong-Ca, Huong-Thân, Huong-Hào,

Huong-Quan et Maire. Il était sur ce point du même avis que certains Administrateurs qui estimaient que des rétributions assez élevées devaient être accordées aux notables exécutifs dont les attributions étaient des plus délicates et des plus complexes. Les indemnités attribuées étaient, comme nous l'avons vu, nettement insuffisantes et tout à fait disproportionnées aux frais que de fréquentes convocations à l'Inspection ou au Tribunal occasionnaient aux membres du Conseil.

Les notables craignaient, avant tout, d'être appelés, souvent pour des causes futiles, à s'absenter de leur domicile, ce qui, non seulement leur revenait cher, mais encore était préjudiciable à leurs occupations. Il semblait équitable de rémunérer les habitants qui, aux dépens de leur propre intérêt, consacraient une partie de leur temps aux affaires du village.

Le taux des indemnités devait être révisé et fixé en tenant compte, d'une part, de l'importance des villages, c'est-à-dire du nombre des inscrits et, d'autre part, de l'ancienneté des notables. On pourrait déterminer pour le quantum de ces soldes une échelle proportionnelle à la quotité des budgets communaux. Un fonds commun serait, en outre, constitué entre tous les villages d'une province pour venir en aide aux budgets des communes trop pauvre pour payer certaines indemnités, en particulier celles allouées à l'occasion de déplacements motivés par l'Administration générale ou la sécurité publique.

Voici, à titre d'indication, le montant des indemnités que l'on proposait d'accorder mensuellement, suivant l'importance des budgets communaux, au Président du Conseil des Notables, au Huong-Quan et aux trois notables instrumentaires :

Huong-Ca, de 6 à 60 piastres ;
 Huong-Quan, de 4 à 40 piastres ;
 Huong-Thân, de 3 à 30 piastres ;
 Huong-Hào, de 3 à 30 piastres,
 Maire, de 5 à 50 piastres.

Les notables récemment nommés ne toucheraient que l'indemnité minimum prévue; ils ne pourraient prétendre à l'indemnité supérieure qu'après une durée de services déterminée dans le même grade. Le gardien des fonds communaux recevrait, en outre, une petite indemnité de caisse.

Tous les Chefs de Province cependant n'étaient par partisans de la rémunération des notables et certains étaient d'avis de maintenir la gratuité des charges communales. Pour eux, transformer les fonctions de notables en emplois rétribués, c'était fausser totalement les principes fondamentaux de la commune annamite. De plus, ce n'était pas avec quelques piastres par mois que l'on pourrait inciter les habitants capables, riches et influents à briguer les fonctions de notables. Enfin rémunérer même un nombre restreint des membres du Conseil n'aboutirait qu'à grever d'une charge nouvelle les budgets communaux sans obtenir pour cela un meilleur rendement des notables. La meilleure solution était, à leur avis, de les décharger de la grosse besogne matérielle à laquelle ils étaient astreints et de la confier à un Secrétaire communal suffisamment payé.

CHAPITRE III

ÉLABORATION DU PROJET D'ARRÊTÉ

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DE 1925

Tenant compte des nombreuses observations formulées par les Chefs de Province et adoptant la plupart de leurs suggestions, la Commission nommée le 18 juin 1925, élabora au cours de quatre séances, un projet d'arrêté qu'elle soumit au Gouverneur de la Cochinchine le 10 décembre.

Ce texte ne devait recevoir l'approbation du Gouverneur Général que près de deux ans après. Ce retard est imputable pour beaucoup à l'Administration judiciaire à laquelle le projet fut soumis et qui, comme pour l'arrêté de 1904, s'opposa une nouvelle fois à ce que soient accordés aux notables les pouvoirs disciplinaires qui seuls pouvaient leur rendre le pouvoir et le prestige disparus.

Sans toucher à aucun des principes qui régissaient la Commune annamite, la Commission remania le texte alors en vigueur de la façon suivante :

ARTICLE PREMIER. — « Conseil de grands Notables » fut remplacé par « Conseil de Notables ».

Le Huong-su jusqu'alors simple membre de l'assemblée devint Vice-président à l'égal du Huong-chu. Le Chanh-luc-bô fut appelé à siéger désormais au Conseil : le nombre des notables passa ainsi de 11 à 12.

ART. 2. — Sans modification.

ART. 3. — Cet article fut complété de la façon suivante :

« Les notables sont choisis parmi les propriétaires fonciers de la Commune, les habitants les plus aisés, les anciens fonctionnaires retraités et les anciens militaires libérés du service, inscrits au rôle de l'impôt foncier du village. »

ART. 4. — Le principe que nul ne pouvait prendre rang dans la hiérarchie sans avoir passé par les grades inférieurs fut maintenu, mais son rigorisme fortement atténué. La Commission décida que « les fonctionnaires et militaires » retraités ou démissionnaires pourraient être dispensés de « l'obligation du stage dans les grades inférieurs pour » accéder aux grades supérieurs » et que « le titre de Dai-huong-ca pourrait être accordé aux fonctionnaires du » grade de Phu au moins, aux titulaires d'un grade dans » l'ordre national de la Légion d'Honneur, et aux notables » anciens ou en exercice ayant rendu dans leur village des » services exceptionnels particulièrement remarquables dans » le grade de Huong-Ca. »

Les conditions pour être nommé Huong-Hao furent modifiées : celle relative à l'âge subsista, mais l'obligation d'avoir rempli pendant un an au minimum l'emploi de petit notable fut remplacée par celle de savoir lire et écrire (le quoc-ngu s'entend).

Enfin la Commission décréta que l'Assemblée communale ne pourrait comprendre plus de trois membres de la même famille au quatrième degré.

ART. 5. — Cet article, sous réserve des avantages accordés précédemment aux fonctionnaires et militaires retraités ou démissionnaires, maintint à deux ans la durée minimum de service dans chaque grade avec faculté pour le

titulaire de conserver, sans limite, ses attributions. Il fixa, en outre, les conditions d'accession à certains grades : pour accéder à celui de Thu-Bô, il serait nécessaire de remplir au moins pendant deux ans l'un de ceux de Huong-Thân, de Xa-truong, de Huong-hào ou de Chanh-luc-bô. Nul ne pourrait accéder au grade de Huong-su sans avoir exercé pendant cinq ans au moins l'une des fonctions de Thu-Bô, Huong-quan, Huong-giao, Huong-chanh ou de Huong-truong.

ART. 6. — En plus des conditions d'aptitude aux distinctions honorifiques qu'il aurait à déterminer, le Gouverneur de la Cochinchine devrait fixer le modèle d'un insigne distinctif de chaque grade que les notables porteraient dans les cérémonies officielles et rituelles.

ART. 7. — Le projet présenté ne modifia que sur des points de détails l'article en vigueur qui définissait les attributions de chacun des membres du Conseil. Il convient de signaler cependant, car nous y reviendrons plus tard, un addendum au paragraphe 3, ainsi conçu : « Ils (le Dai-huong-ca ou le Huong-ca, le Huong-chu et le Huong-su) sont chargés de régler les délits ou fautes qui échappent à la compétence de l'autorité judiciaire et administrative et prévus au titre III. »

ART. 8. — Sans changement.

ART. 9. — Les cas auxquels était limitée la responsabilité collective et pécuniaire des notables et des habitants restèrent sensiblement les mêmes : cependant cette responsabilité fut étendue (paragraphe 3) aux dégâts causés d'une façon générale à toutes les voies de communication et ouvrages créés et entretenus par l'Administration, et réduite en matière de fraude d'alcool et d'opium (paragraphe 4) au seul cas où la complicité du village était nette-

ment déterminée. La responsabilité du village en matière de recrutement fut supprimée.

ART. 10. — Sans changement.

ART. 11. — L'article proposé qui traitait des pouvoirs disciplinaires des notables n'apportait que deux modifications au texte en vigueur :

1^o En plus des jours de garde à la maison commune, les notables pourraient infliger « des prestations supplémentaires » aux habitants qui refuseraient de se soumettre aux obligations imposées par la Coutume ou l'Administration ;

2^o Le nombre des jours de garde qui pourraient être infligés par les notables fut porté de trois à cinq.

ART. 12. — L'arrêté de 1904 prévoyait que les habitants surpris en état d'ivresse ou causant du désordre ou du scandale dans le village ne pouvaient être consignés à la maison commune que pour un temps inférieur à vingt-quatre heures.

Le nouvel article du projet étendait dans une large mesure les pouvoirs des notables en leur reconnaissant le droit de :

1^o Infliger des amendes variant de 1 à 3 piastres aux habitants trouvés en état d'ivresse sur la voie publique ou causant du scandale ou du désordre dans le village ainsi qu'aux participants aux disputes, rixes, bagarres de nature à troubler la tranquillité du village, sans préjudice du droit qu'ils avaient de les consigner à la maison commune pendant vingt-quatre heures au plus ;

2^o Infliger de un à cinq jours de garde à la maison commune, rachetables au taux ordinaire de rachat de la journée de prestation, à tout habitant se montrant insolent vis-à-vis de l'un des membres du Conseil dans l'exercice

de ses fonctions. Il était prévu qu'en cas de récidive la faculté de rachat ne pourrait s'exercer ;

3^o Infliger une amende dont le quantum varierait de 50 cents à 1 piastre 50 à toute personne étrangère venant s'établir au village sans prévenir les autorités.

ART. 13. — Le projet modifiait sur deux points cet article qui traitait des mesures disciplinaires dont les notables pouvaient être l'objet.

Nous avons vu en premier lieu qu'étant donné leur rigueur les peines prévues par l'arrêté de 1904, la suspension et la révocation, n'étaient que très rarement appliquées et que les fautes légères restaient le plus souvent impunies. Pour remédier à cet état de choses et permettre de sanctionner toute faute quelle que soit sa gravité, le projet prévoyait une véritable échelle de peines qui était la suivante :

Le blâme simple ;

Le blâme avec affichage à la maison commune ;

La suspension ;

Le licenciement ;

La révocation.

En second lieu, le nouveau texte stipulait qu'en cas de fautes graves de la collectivité ou de la majorité du Conseil des notables ou d'opposition systématique nuisant à la bonne marche du service communal, le Chef de province pourrait prononcer la dissolution du Conseil et le remplacer provisoirement par une Commission administrative.

Le texte élaboré par la Commission ne prévoyait aucune modification à apporter aux articles 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 et 25 relatifs aux obligations des Conseils de notables en matière de biens communaux et à la procédure permettant aux villages d'ester en justice. Les

articles 14 et 15 avaient d'ailleurs été modifiés en 1916 par un arrêté du Gouverneur Général en date du 31 octobre.

Sous le régime de 1904 tous les notables, quels que soient leurs grades dans la hiérarchie étaient classés au point de vue des indemnités de déplacement à une seule et même catégorie, la quatrième ¹. Le nouvel article 26 classait les trois premiers notables, c'est-à-dire le Président et les Vice-Présidents du Conseil à la troisième catégorie.

Les articles 27 et 28 restaient sans changement.

Un nouvel article 29 prévoyait que suivant l'importance des villages et les fonctions qu'ils exerçaient, les notables pourraient recevoir sur les fonds communaux des indemnités votées par le Conseil des Notables et approuvées par l'Administrateur.

Enfin, les articles 29, 30 et 31 anciens devenaient les articles 30, 31 et 32 nouveaux.

MODIFICATIONS APPORTÉES AU PROJET DE LA COMMISSION.

Ces modifications, dont l'opportunité ne se discutait pas, appelaient cependant quelques observations.

Certains articles (et en particulier l'article 3 et l'article 4 en son paragraphe 2) manquaient de précision et avaient besoin d'être retouchés : ils le furent de la façon suivante :

ART. 3. — « Les notables sont choisis parmi les propriétaires fonciers de la Commune, les habitants les plus aisés, les agents indigènes des cadres supérieurs et moyens retraités ou démissionnaires, les militaires retraités et ceux

1. Quatrième catégorie du tableau annexé à l'arrêté du 22 février 1902 fixant les indemnités de séjour et de route à accorder aux agents indigènes.

libérés du service avec le grade de sergent au moins, inscrits au rôle de l'impôt personnel du village. »

ART. 4 : Paragraphe 2. — « Toutefois les agents des cadres indigènes supérieurs et moyens retraités ou démissionnaires ainsi que les militaires retraités et ceux libérés du service avec le grade de sergent au moins, pourront être dispensés de l'obligation du stage dans les grades inférieurs pour accéder aux grades supérieurs. »

La responsabilité en matière de recrutement (art. 9) fut rétablie.

Le texte du projet d'arrêté ainsi modifié fut soumis au Procureur Général près la Cour d'Appel de Saïgon. Ce haut magistrat, entre autres observations de détail, formula la suivante : alors qu'en France seul le Maire était Officier de police judiciaire, il lui paraissait excessif d'autoriser en Cochinchine, « tous » les notables à infliger des amendes et des jours de garde et à détenir les habitants à la maison commune.

Le Chef d'Administration locale rétorqua, à juste raison, que l'article 10 du projet d'arrêté ne stipulait nullement que « tous » les notables étaient détenteurs de tels pouvoirs. En effet, cet article qui reproduisait les termes de l'article correspondant de l'arrêté de 1904 stipulait que les notables en exercice avaient « les droits résultant de leurs pouvoirs. » Il ressortait nettement de ce texte que le droit de détention et d'amende ne pouvait appartenir qu'au notable ayant dans ses attributions la police administrative et judiciaire du village et à ceux qui le secondaient dans sa tâche.

CHAPITRE IV

INTRANSIGEANCE DE L'ADMINISTRATION JUDICIAIRE

Par lettre en date du 17 avril 1926, le Gouverneur de Cochinchine soumit à l'approbation du Gouverneur Général le projet d'arrêté portant réorganisation des Conseils de Notables.

Trois mois après, le Chef de la colonie le retournait non approuvé au Chef d'administration locale en lui demandant de vouloir bien tenir compte de certaines observations formulées par le Directeur de l'Administration judiciaire en Indochine, auquel le projet d'arrêté avait été communiqué.

Ces observations avaient trait :

- 1° Aux attributions de certains notables;
- 2° A l'étendue de leur responsabilité relative aux fraudes en matière d'alcool et d'opium;
- 3° A leurs pouvoirs disciplinaires.

La première remarque portait sur l'article 7 qui déterminait, comme nous l'avons vu, les attributions des différents notables. Le paragraphe 3 du projet était identique au paragraphe correspondant du texte alors en vigueur, auquel cependant avait été ajouté, *in fine*, la disposition suivante :

« Ils (Le Dai-Huong-Ca ou le Huong-Ca, le Huong-Chu
« et le Huong-Su) sont chargés de régler les délits ou fautes

« qui échappent à la compétence de l'autorité judiciaire
« et administrative et prévus au titre III. »

Cette formule ne paraissait pas heureuse au Directeur de la Justice qui estimait qu'un délit ne pouvait par définition échapper à l'autorité judiciaire et proposait en conséquence d'adopter pour cette disposition une des deux rédactions suivantes : « ils sont chargés d'appliquer les
« sanctions prévues au titre III, » ou « ils sont chargés de
« régler les menues infractions prévues au titre III et n'of-
« frant pas un caractère suffisant pour tomber sous l'ap-
« plication de la loi pénale. »

La seconde observation visait l'article 9 du projet qui n'était que la reproduction à peu près intégrale de l'article 9 de l'arrêté de 1904 et qui spécifiait les cas dans lesquels la responsabilité pécuniaire et collective des notables pouvait, indépendamment des règles générales de la responsabilité civile, se trouver engagée. Ce texte dont l'application n'avait jamais soulevé de difficultés était conforme à la coutume et aux traditions.

Sans reprendre en elle même la question de la responsabilité collective, le Chef de l'Administration judiciaire signalait une disposition nouvelle qui, dans le projet, avait été ajoutée au paragraphe 5 en vigueur, et qui pouvait donner lieu à des divergences d'interprétation.

Le paragraphe 5 qui rendait les notables responsables des fraudes en matière d'alcool et d'opium spécifiait que cette responsabilité ne jouerait que lorsque la complicité du village serait nettement déterminée.

Ce paragraphe était suivi d'un sixième qui se rapportait à tous les cas de responsabilité et était ainsi conçu : « L'Administration intéressée devra établir à la charge du village, les faits soit de connivence, soit de négligence. »

Par ce texte on se montrait moins sévère pour les notables en décidant que leur responsabilité pécuniaire et collective serait subordonnée à un acte de complicité de leur part.

Mais l'Administration judiciaire fit remarquer :

1^o Que si des actes de complicité pouvaient être relevés à la charge des notables, ce n'était plus leur responsabilité civile et pécuniaire qui était engagée, mais bien leur responsabilité pénale, car les règles de complicité, jouant en matière de régie, comme en matière de délits et de crimes de droit commun, le complice devait être puni de la même peine que l'auteur principal;

2^o Qu'il y avait contradiction entre la disposition nouvelle et le paragraphe suivant qui impliquait que la responsabilité collective des notables pouvait résulter non seulement d'un acte de complicité et de connivence mais encore d'une simple négligence;

3^o Que cette disposition était en contradiction avec l'article 95 de l'arrêté du 18 octobre 1921 et le décret du 7 mars 1922 sur le régime de l'alcool. Ce texte faisait en effet résulter la responsabilité des notables non seulement d'actes de complicité, mais encore de certains faits d'inertie ou de négligence dans la surveillance qu'ils devaient exercer.

Bien plus, aux termes mêmes des règlements spéciaux sur l'alcool, la responsabilité collective des membres du Conseil pouvait être engagée de plein droit sans qu'il y eût besoin d'établir à leur charge un fait de connivence ou même de négligence, dans le cas, par exemple, de découverte de substances frauduleuses sur un terrain communal. La jurisprudence avait admis en effet que le paragraphe 6 de l'article 94 de l'arrêté du 18 octobre 1921 qui spécifiait que « l'infraction était imputable jusqu'à preuve du con-

traire au propriétaire ou au locataire, s'appliquait aux communes comme à tous les autres propriétaires. »

L'Administration judiciaire faisait observer enfin que l'arrêté sur l'organisation communale prévoyait une procédure spéciale et subordonnait les poursuites à des autorisations qui n'étaient imposées ni par l'arrêté du 3 juin 1903, ni par le décret du 13 novembre 1903, sur la procédure en matière de contributions directes et que par suite l'Administration des Douanes et Régies aurait la possibilité de s'en affranchir.

La troisième et dernière observation du Directeur de la Justice portait sur les pouvoirs disciplinaires des notables

L'article 11 du projet était conçu à peu près dans les mêmes termes que l'article correspondant de l'arrêté de 1904, mais le renforçait sur deux points :

1° Il donnait aux notables le droit d'infliger, dans les cas prévus, non seulement des jours de garde à la maison commune mais encore des « prestations supplémentaires » ;

2° Il fixait à cinq au lieu de trois le nombre de jours de garde qu'ils pouvaient infliger. Ces jours de garde pouvaient être rachetés au taux ordinaire du rachat de la journée de prestation.

Après avoir fait remarquer que ce système de rachat constituait en réalité un moyen détourné d'appliquer des amendes qui, en raison du taux de rachat de la journée de prestation, excédaient le quantum des amendes de simple police, le Chef de l'Administration judiciaire signalait que l'article 11 faisait double emploi avec l'article 2 de l'arrêté du 24 février 1903. Ce texte fixait les infractions spéciales aux indigènes non prévues au Code pénal et prévoyait que ces infractions constituaient des contraventions punies de peines de simple police, et relevaient des tribunaux

ordinaires. On ne pouvait par arrêté, accorder aux notables des pouvoirs qui pouvaient leur être contestés en vertu d'autres textes dont l'observation s'imposait d'autant plus qu'ils avaient été pris selon les prescriptions formelles d'un décret (l'arrêté du 24 février 1903 avait été pris en application d'un décret du 6 janvier de la même année).

Pour cette raison, le Directeur de la Justice proposait de compléter l'article 11 de la façon suivante qui justifierait la coexistence des deux textes et laisserait aux notables le choix entre les deux modes de répression :

« Ils peuvent infliger des jours de garde à la maison commune aux habitants qui auront refusé de se soumettre aux obligations imposées par la coutume et l'Administration et tendant à assurer la police et les divers services du village lorsque le refus ou la résistance n'offrent pas un caractère suffisant pour motiver le renvoi de l'habitant devant le tribunal de simple police, conformément aux dispositions de l'arrêté du 24 février 1903. Le nombre de jours de garde ainsi infligés ne pourra dépasser cinq jours. »

Alors que l'article 12 de l'arrêté de 1904 disposait que les notables pouvaient consigner à la maison commune pour une durée maximum de vingt-quatre heures les habitants surpris en état d'ivresse ou causant du désordre ou du scandale dans le village, le projet d'arrêté, de l'avis de l'Administration judiciaire, allait beaucoup trop loin en autorisant dans son paragraphe premier les membres du Conseil à infliger des amendes variant de 1 à 3 piastres aux mêmes délinquants et aux participants aux disputes, rixes, bagarres de nature à troubler la tranquillité publique sans préjudice du droit qu'ils avaient de les consigner à la maison commune pendant vingt-quatre heures au plus

Un tel article serait nettement illégal et contraire au décret du 6 janvier 1903 qui avait mis fin au régime de l'indigénat en Indochine.

D'autre part, les faits pour lesquels ces amendes étaient prévues : ivresse publique, tapage, scandale, dispute, rixe, bagarre, etc... étaient déjà punis soit par le Code pénal soit par l'arrêté du 24 février 1903 et relevaient, eux aussi, exclusivement des tribunaux ordinaires.

Un décret seul pourrait habiliter les notables à prononcer des amendes. Le rédacteur de l'arrêté de 1904 était resté dans la légalité, c'est-à-dire ici dans l'esprit du décret de janvier 1903, en n'accordant aux notables que le droit de détenir les délinquants durant vingt-quatre heures au maximum.

Le pouvoir que les magistrats et administrateurs tenaient d'un décret ne pouvait manifestement pas être délégué aux notables d'un village, voire même à quelques-uns d'entre eux, par simple arrêté.

Enfin le paragraphe 3 du même article qui conférait aux membres du Conseil le droit de prononcer une amende de 50 cents à 1 piastre 50 à toute personne étrangère venant s'établir dans le village sans les prévenir et l'article 13 qui reconnaissait au Conseil la faculté d'infliger une amende de 25 cents à 3 piastres à ceux de ses membres qui viendraient à manquer aux devoirs que leur imposaient l'usage et la tradition, faisaient l'objet de la part du Directeur de la Justice des mêmes observations.

CHAPITRE V

L'ARRÊTÉ DU 30 OCTOBRE 1927

C'est avec ces remarques qui lui semblaient fondées en droit que le Gouverneur Général retourna le 21 juillet 1926 au Gouverneur de la Cochinchine le projet d'arrêté en lui demandant de vouloir bien « étudier la possibilité » de tenir compte de ces observations dans la rédaction du nouveau texte.

« Étudier la possibilité de tenir compte » de certaines observations ne signifiait pas « en tenir compte obligatoirement. » C'est pourtant ce que fit l'Administration cochinoise qui, sans défendre le texte qu'elle avait proposé, accepta, sans même les discuter, les remarques du Directeur de la Justice. Autant aurait valu ne pas toucher à l'arrêté de 1904.

Le texte primitif préparé par la Commission, en attribuant aux notables certains pouvoirs disciplinaires, renforçait leur autorité et répondait bien à l'esprit de la réforme envisagée. Les obliger à recourir aux tribunaux pour la moindre infraction n'était pas fait pour leur rendre leur prestige.

La seule façon de parvenir au but que l'on se proposait était de leur donner les moyens de réprimer directement, énergiquement et rapidement.

C'est ce que n'avait pas voulu admettre l'autorité judi-

ciaire formellement opposée à ce que soient accordés aux notables les pouvoirs disciplinaires suffisants, conformes à la coutume et justifiés par la nécessité d'assurer la tranquillité des villages et leur bonne administration.

Ainsi, toutes les dispositions prises à la demande presque unanime des autorités françaises et indigènes du pays furent abandonnées d'une façon regrettable sans aucune discussion, sur une observation formulée par le Gouverneur Général à la suite des objections élevées par le Directeur de l'Administration judiciaire.

D'ailleurs les raisons invoquées par celui-ci étaient loin d'être décisives. Ce haut magistrat se retranchait derrière le fait que la faculté reconnue aux notables d'infliger des amendes serait illégale et contraire au décret de 1903 qui avait supprimé l'indigénat. Il pouvait paraître pour le moins surprenant de voir invoquer à l'encontre d'une mesure qui venait renforcer l'administration traditionnelle annamite un texte qui avait lui-même pour but de protéger la liberté de l'indigène en restreignant les pouvoirs parfois exorbitants du droit commun dont jouissait l'Administration française.

Quant à l'objection tirée de ce que les amendes infligées par les tribunaux venaient réprimer des faits identiques à ceux que, d'après le texte de la Commission, les notables auraient eu le droit de sanctionner, elle était sans fondement. Les sanctions prises par ceux-ci : incarcération à la maison commune, amendes et journées de garde supplémentaire avaient en effet un caractère disciplinaire consacré par des traditions millénaires que l'Administration s'était toujours attachée à ne pas laisser disparaître.

Pour rester logique avec lui-même le Gouvernement aurait dû résister à la tendance manifestée par l'Adminis-

tration judiciaire à moderniser l'appareil administratif communal et à appeler à elle la connaissance de petits faits délictueux qui ne devaient relever que de la compétence disciplinaire des notables.

Quoiqu'il en soit, le 30 octobre 1927, le Gouverneur Général signait le nouvel arrêté régissant la Commune annamite.

Ce texte fut distribué sous forme d'opuscules en quatre langues : français, quôc-ngu, cambodgien et chinois. Il fut commenté par les Délégués administratifs à tous les notables.

TITRE IV

LES RÉFORMES

CHAPITRE PREMIER

LA COMMISSION DITE « DES RÉFORMES »

La question de la réforme de la Commune annamite paraissait réglée pour de longues années quand moins de trois ans après la signature de l'arrêté du 30 octobre 1927 elle fut reprise dans les circonstances suivantes :

Le 13 juin 1930, le Ministre des Colonies prononçait à la tribune de la Chambre des Députés un discours dans lequel il envisageait diverses mesures à prendre pour parer à certaines situations et à certains abus résultant de l'état économique et social de l'Indochine.

Le Ministre des Colonies s'exprimait en ces termes :

« Mieux aménager le crédit agricole, favoriser par tous
« les moyens l'accession à la petite propriété, instituer le
« bien de famille, organiser rationnellement le commerce
« du riz trop souvent accaparé par les Chinois et par les
« grands propriétaires, normaliser les cours (Office du Riz,
« irrigation, engrais), veiller à une bonne distribution de la
« main d'œuvre entre le Nord et le Sud ; ce programme
« indispensable appelle plus que jamais la réalisation de
« l'emprunt dont je compte vous saisir bientôt et le con-
« cours à provenir d'une nouvelle convention bancaire,

« qui peut apporter au budget de la Colonie plus de 30 millions par an.

« Examen et règlement équitable de tous les différends
« du travail qui peuvent surgir, répression vigoureuse de la
« concussion et de l'usure sous toutes les formes, mise en
« valeur immédiate et réparation de certaines terres nouvelles, activité à donner aux cultures secondaires, développement des œuvres d'assistance médicale, déjà
« très remarquables d'ailleurs, dans toutes ces régions.

« Telles sont, Messieurs, les mesures immédiates qui
« ont fait l'objet entre le Gouverneur Général de l'Indochine et moi d'un tout récent échange de télégramme. »

La plupart de ces questions avaient été déjà étudiées et même quelques-uns d'entre elles résolues. Le Chef de la Colonie, estimant qu'il était nécessaire de régler les autres le plus rapidement possible, demanda au Gouverneur de la Cochinchine de réunir, sous sa présidence, une Commission comprenant : deux membres français et deux membres indigènes du Conseil Colonial, un membre français et membre indigène de la Chambre de Commerce, un membre français et un membre indigène de la Chambre d'Agriculture, trois notabilités annamites et trois spécialistes des questions à examiner.

Cette nouvelle Commission dite « Commission des Réformes » instituée par arrêté du Gouverneur de la Cochinchine en date du 4 août 1930, se réunit le 12 du même mois.

Dès l'ouverture de la séance, un de ses membres, M. Bui-Quang-Chieu, Vice-Président du Conseil Colonial demanda la parole pour donner lecture, au nom de ses collègues annamites, de la déclaration suivante :

« Avant que la Commission locale des Réformes aborde

« ses travaux, les soussignés considèrent comme un devoir
« de faire la déclaration suivante :

« Ils adressent au Gouvernement Métropolitain l'expression de leur gratitude d'avoir bien voulu estimer que la situation actuelle de l'Indochine appelle des réformes et remercient le Gouvernement indochinois d'essayer de réaliser ces intentions libérales du Gouvernement et de la Chambre française en faveur des Annamites. En acceptant de faire partie de la Commission locale des Réformes, les soussignés, désireux de donner une fois de plus la preuve de la loyauté de la politique de collaboration qu'ils n'ont cessé de préconiser et de pratiquer vis-à-vis de la France, déclarent que le programme soumis à l'examen de la Commission des Réformes est nettement insuffisant, car, si les questions économiques et sociales qui y figurent sont importantes et s'il est utile et nécessaire de les résoudre dans le sens le plus libéral et le plus rapidement possible, il est indiscutable que les aspirations annamites sont essentiellement d'ordre politique et moral. Les soussignés estiment que s'il n'est pas dans les intentions du Gouvernement français de procéder à une revision complète du statut des indigènes en Indochine qui donnerait satisfaction aux doléances tant de fois exprimées par le peuple annamite, le geste libéral qui réunit aujourd'hui la Commission locale des Réformes n'aura qu'une très faible répercussion dans les couches profondes des populations et ne contribuera en rien à dissiper l'état de malaise indochinois.

« Tout en regrettant que les réformes si souvent demandées par les représentants qualifiés de la population annamite n'aient pas été envisagées avant les événements qu'ils déplorent profondément, les soussignés expriment

« les vœux qu'elles se réalisent dans le plus bref délai, pour
« leur donner tout le caractère de parfaite spontanéité
« et tout le sens du libéralisme français.

Signés : BUI-QUANG-CHIEU, NGUYEN-PHAN-LONG,
HUYNH-NGOC-BINH, PHAM-CONG-BINH, NGUYEN-
VAN-SU, BUI-THE-XUONG, NGUYEN-VAN-VINH,
NGUYEN-KHAC-NUONG. »

M. Bui-Quang-Chieu ayant demandé au Gouverneur que cette déclaration fut insérée au Procès-verbal, celui-ci donna son acquiescement et tint à préciser que l'énumération faite par le Ministre n'était pas limitative et que la Commission pouvait présenter toutes suggestions tendant à améliorer le sort des populations. Le Gouvernement ne cherchait pas en effet à éluder certaines questions d'ordre politique.

C'est ainsi qu'un nouvel examen de la question communale fut décidé. Une Sous-commission fut chargée de l'étudier et de soumettre son rapport à la Commission plénière.

TRAVAUX DE LA SOUS-COMMISSION

La Sous-Commission se réunit le 20 novembre 1930. Son Président, après avoir, dans un exposé large et parfois juste, analysé la question au double point de vue social et politique lui fit adopter un projet de réforme dont les conceptions furent jugées si hardies et l'application si délicate qu'aucune suite ne lui a été donnée.

Voici résumé l'exposé du Président de la Sous-Commission et le projet de réforme qu'il lui soumit.

La Commune annamite était, à l'origine, un petit État

gouverné oligarchiquement par les notables qui se recrutaient eux-mêmes¹. Il n'y avait alors qu'une seule classe sociale : les inscrits payant l'impôt ; le reste de la population n'avait pas d'existence reconnue.

Mais peu à peu la Commune subit une évolution inhérente à toutes les institutions humaines. Le régime oligarchique se corrompt et aboutit à la confiscation pure et simple, par quelques familles, du pouvoir et des bénéfices qui en découlaient. Les délégués du pouvoir central qui avaient jadis contribué à la fondation des villages, et les mandarins qui avaient eux aussi leurs appétits, intervinrent, mais en vain : la Commune résista.

C'est sur cette lutte d'intérêts entre communes et pouvoir central qu'en face de la carence de celui-ci, le Gouvernement français, put, dès la conquête, étayer ses efforts de réorganisation du pays : sa domination fut grandement facilitée par les communes qui ne demandaient qu'à secouer la tutelle gênante des mandarins.

Depuis, l'Administration française qui a successivement apporté au pays la plupart de ses institutions propres, n'a jamais touché au principe de la Commune annamite : les notables se recrutent toujours eux-mêmes et le pouvoir central n'approuve que le choix de candidats aisés, sinon riches, c'est-à-dire issus de la classe possédante.

Si, au début, les nécessités d'une première installation justifiaient la conservation du régime ancien, son maintien de nos jours ne peut s'expliquer que par le respect des coutumes et des institutions indigènes : c'est là une politique de tout repos à laquelle les incidents communistes, qui se sont déroulés en 1930, ont porté une sérieuse atteinte.

1. Nous avons, au début de cet ouvrage, donné sa juste valeur à l'idée que la Commune était un Etat dans l'Etat.

Politiquement, nous avons détruit la Commune annamite tout en lui conservant son principe oligarchique : nous avons introduit des germes de mort dans l'organisme communal. Nous ne nous sommes pas adressés directement aux oligarques, maîtres réels de la Commune, mais nous avons peu à peu sapé leur autorité en même temps que leurs privilèges.

Nous avons contrôlé, centralisé, interprété au point que la Commune n'est plus une unité sociale, mais une simple unité administrative.

Malheureusement à la destruction de fait de l'oligarchie communale n'a correspondu aucune reconstruction sur une base sociale nouvelle; la tâche du Gouvernement français n'a d'ailleurs pas été facilitée, il faut le dire, par les indigènes traditionnalistes avant tout.

Les difficultés rencontrées dans le recrutement des notables sont la conséquence logique d'une évolution qui de plus en plus fait peser sur eux les responsabilités croissantes de l'Administration communale. Les anciennes familles ont jadis bénéficié des heureux effets du régime oligarchique. Quel intérêt ont-elles maintenant à s'imposer des charges qui ne sont plus compensées par des moyens d'action et des avantages réels? Il leur paraît logique que le Gouvernement qui leur a enlevé autorité et privilèges, assume dès lors la marche du petit état communal. Le pouvoir central ne connaît le « dân » que par le rôle de l'impôt et si parfois il l'identifie au fond de son village, il ne le fait qu'à travers l'écran opaque du Conseil des Notables.

Mais en perdant de plus en plus leur influence et leurs pouvoirs, les membres du Conseil communal découvrent toute la classe possédante. Le développement des institutions françaises qui se fait aux dépens de l'oligarchie com-

munale a pour résultat immédiat et bienfaisant l'individualisation du dân : à mesure que l'oligarchie diminue, l'individu apparaît au pouvoir central.

Il est intéressant de noter que « la sortie du dân de son incognito social » est due uniquement aux principes et aux institutions que les Français ont apportés avec eux : c'est bien en effet plus par notre enseignement que le dân a pris conscience de son existence sociale que par l'enseignement traditionnel et la morale confucéenne qui ne pouvaient que le maintenir en sa gangue originelle. Le libéralisme français a engendré chez la masse, le sentiment qu'elle existe en dehors de l'oligarchie communale décadente qui ne peut plus ni la protéger ni la défendre.

Il convient donc de régler le côté social de la question avant d'en aborder le côté politique.

Le problème social se pose ainsi :

Étant donné que l'oligarchie communale ne peut plus remplir son rôle et assumer les responsabilités qui lui avaient toujours incombé, doit-on revenir au strict respect de la tradition et des coutumes indigènes et lui restituer son ancienne autorité et les privilèges qui lui étaient attachés ?

Ou :

Doit-on la supprimer et la remplacer par le régime représentatif des intérêts communaux ?

En Cochinchine, colonie d'administration directe, il ne peut être question d'un retour en arrière : l'avenir du pays ne peut être envisagé que dans le sens du progrès, c'est-à-dire dans un sens opposé à celui du retour à la tradition. Le libéralisme français doit chercher à fonder à côté de la classe des possédants, une autre classe indispensable

à l'équilibre social : la classe populaire. Le passé est mort avec l'oligarchie communale.

Il ne faut pas craindre le danger que présentera une nouvelle classe sociale, celle du peuple. D'ailleurs, cette classe est déjà en formation. Le dân prend conscience de son individualité avec une étonnante rapidité. Qui peut dire qu'il n'exigera pas lui-même ce que l'on hésite à lui accorder de bon gré : une part dans la gestion des affaires communales ?

Au point de vue social la commune indigène ne doit donc plus être une association aristocratique de familles, mais une véritable association d'intérêts généraux.

Au point de vue politique, le Gouvernement français s'est toujours appuyé sur l'oligarchie communale, c'est-à-dire sur un seul parti : mais aujourd'hui que deux classes coexistent, un équilibre politique jusqu'ici inconnu doit s'établir.

Le Gouvernement a été fondé jusqu'à présent à croire qu'il était facile de faire administrer les villages par une oligarchie dont il n'avait jamais mis en doute le loyalisme. Mais il ne doit pas oublier que ce loyalisme fut jadis fonction d'énormes privilèges et qu'aujourd'hui ces avantages n'existant plus, il ne doit pas trop compter sur l'esprit de dévouement d'une classe, qui, par ailleurs, a de fort graves et légitimes préoccupations.

L'Administration ne peut être prisonnière d'intérêts particuliers. L'ordre public est un équilibre de forces sociales. Chaque fois qu'un Gouvernement a été dominé par une de ces forces, il en est mort, comme le petit état communal meurt d'un manque d'équilibre social.

Il n'est actuellement nullement dangereux de prévoir l'émancipation de l'individu dans les limites de son village ; le contraire le serait, car il est à redouter que le dân

s'adresse à d'autres qu'à nous pour faire son éducation.

Étant donné cet état de choses, la base du nouveau Gouvernement communal doit être la représentation de tous les intérêts du village et non plus celle des intérêts de certains groupes, qui, en détenant la quasi-totalité des terres dans un pays exclusivement agricole, constituent une force qu'aucune autre ne peut contrebalancer.

La représentation des intérêts généraux de la commune ne devra plus se confondre comme maintenant avec l'Administration proprement dite du village : il y aura des Conseillers communaux et des fonctionnaires communaux.

Les Conseillers, au lieu d'être choisis comme jusqu'à présent par cooptation, seront désormais élus par tous ceux qui auront des intérêts réels dans la commune. Ils formeront l'Assemblée délibérante dont le Président sera en même temps le Chef de l'administration communale qui fonctionnera sous le contrôle direct de l'Administration supérieure. En un mot, le Conseil régira la Commune et l'Administration communale exécutera ses décisions en même temps que celles de l'autorité supérieure.

Ainsi comprise, la réforme communale sera la première de toutes celles qui devront rapidement et successivement être réalisées en vue d'amener l'organisation de la province au stade correspondant à son développement économique.

PROPOSITIONS DE LA SOUS-COMMISSION

Le rapport de la Commission était accompagné d'un projet d'arrêté dont quelques articles ne faisaient que reproduire certaines dispositions des textes régissant l'organisation et le fonctionnement des Conseils municipaux de la Métropole.

Nous allons dégager de ce projet ce qu'il comportait d'original.

Le Conseil communal se composerait de membres élus en nombre proportionnel à la population de la commune. Chaque commune de moins de 10.000 habitants élirait 6 Conseillers, au-dessus de 10.000 habitants elle élirait un Conseiller supplémentaire par 10.000 habitants ou fraction de 10.000 habitants.

Les Conseillers dont le mandat devrait être gratuit, seraient élus pour quatre ans et rééligibles.

Seraient électeurs les inscrits au rôle primitif de l'impôt personnel de la commune âgés d'au moins vingt et un ans. Deux conditions seraient imposées pour l'éligibilité : être âgé de trente ans au moins et payer un cens électoral minimum de 10 piastres.

Ne pourraient être élus Conseillers communaux :

1^o Les fonctionnaires, employés et agents de tout ordre et de toute catégorie rétribués sur les fonds de l'un quelconque des budgets : général, local, municipal ou communal ;

2^o Les entrepreneurs ou fournisseurs permanents des services communaux ;

3^o Les parents au degré de père, de fils et de frère et les alliés au même degré.

L'élection se ferait au scrutin de liste pour toute la commune. La liste des candidats serait arrêtée par l'Administrateur qui convoquerait le collège électoral et déciderait de la régularité des opérations.

Les réclamations seraient consignées au procès-verbal ou déposées sous peine de nullité, dans les cinq jours qui suivraient les élections, au Bureau de l'Administrateur qui les adresserait s'il y a lieu, au Gouverneur qui, en Conseil Privé, jugerait en dernier ressort.

Le Conseil communal pourrait être suspendu ou dissous par décision motivée du Chef de Province. En cas de dissolution du Conseil, de démission de la moitié au moins de ses membres, ou lorsqu'il ne pourrait être constitué, une Commission spéciale, nommée par décision de l'Administrateur, serait chargée de la direction de la Commune. Le nombre des membres de cette Commission ne pourrait être inférieur à la moitié de celui des membres du Conseil.

Dans le délai maximum d'une année à compter du jour de la dissolution ou de la démission, il devrait être procédé à l'élection d'un nouveau Conseil. Au cas où cette élection ne donnerait pas de résultats, la suppression de la commune et son rattachement à une commune voisine pourraient être prononcés par arrêté du Gouverneur, en Conseil Privé, après délibération du Conseil Colonial.

Le Conseil communal se réunirait obligatoirement une fois par trimestre sur convocation de son Président, et tiendrait des réunions extraordinaires sur la demande de la majorité de ses membres : dans ce cas, l'autorisation en serait demandée au Chef de Province. Celui-ci pourrait en outre ordonner la convocation des Conseils communaux de sa province ou de certains d'entre eux sur la demande des Présidents de ces Conseils, toutes les fois que les intérêts des communes l'exigeraient.

Chaque année à l'ouverture de la réunion obligatoire du quatrième trimestre, le Conseil nommerait dans son sein un Président et un Vice-Président pour l'année suivante.

Les séances de l'Assemblée ne seraient pas publiques et auraient lieu obligatoirement à la Maison commune.

Les Conseillers pourraient démissionner : leurs démissions devraient être adressées au Chef de Province. Tout Conseiller, qui, sans motifs valables et reconnus légitimes,

manquerait à trois réunions successives pourrait être déclaré démissionnaire d'office par l'Administrateur.

Le Conseil communal donnerait son avis sur :

a) Les projets de classement, d'alignement et de nivellement des routes communales et des chemins ruraux ;

b) La création et l'organisation des revenus d'intérêt social dans la commune ;

c) Les changements à apporter au territoire de la commune ;

d) Toutes les questions sur lesquelles il serait appelé, par les règlements, à donner son avis et sur lesquelles il serait consulté par l'autorité supérieure.

Il délibérerait sur :

1° Le budget de la commune, et toutes les recettes et dépenses soit ordinaires, soit extraordinaires, les crédits supplémentaires et les emprunts ;

2° Les règles de perception des revenus communaux ;

3° Les acquisitions, aliénations et échanges des propriétés communales et, en général, tout ce qui concerne l'entretien et l'amélioration de ces propriétés ;

4° Les conditions des baux à ferme ou à loyer, ainsi que celles des baux des biens pris à loyer par la commune ;

5° L'ouverture des rues et places publiques, les projets d'alignement de voirie communale, les projets de construction des routes communales et des chemins ruraux ;

6° L'acceptation des dons et legs faits à la commune et aux établissements publics situés sur le territoire de la commune ;

7° Les actions judiciaires et les transactions ;

8° Les comptes budgétaires qui lui seraient présentés annuellement par le Président du Conseil ;

9° Et tous les autres objets soumis par les règlements locaux à la délibération des Conseils communaux.

Les délibérations prises sur les objets énoncés ci-dessus seraient exécutoires sur approbation de l'Administrateur, Chef de province.

Enfin le Conseil communal statuerait sur la quotité des centièmes additionnels ordinaires ou extraordinaires dans les limites du maximum fixé par arrêté du Gouverneur. Les délibérations en matière de taxes et contributions ne deviendraient définitives qu'après approbation de l'Administrateur.

Le Président du Conseil serait chargé, sous le contrôle du Chef de province, de la police communale et rurale, de la voirie, de pourvoir à l'exécution des actes de l'autorité supérieure, de la publication et de l'exécution des règlements locaux. Il serait également chargé sous le même contrôle :

1° De conserver et d'administrer les propriétés de la commune et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits ;

2° De gérer les revenus, de surveiller les établissements communaux et les établissements publics existant sur le territoire de la commune ;

3° De préparer et de proposer le budget, d'ordonner les dépenses ;

4° De diriger les travaux communaux ;

5° De souscrire les marchés, de passer les baux des biens communaux ;

6° De passer les actes de vente, d'échange, de partage, les acceptations des dons et legs, les acquisitions et transactions ;

7° De représenter la commune en justice, soit en défendeur, soit en demandeur ;

8° Et, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du Conseil communal.

Les décisions prises par le Président du Conseil communal ne deviendraient exécutoires qu'après approbation de l'Administrateur. L'organisation du personnel chargé d'assurer le fonctionnement des services communaux serait réglée par ce dernier, sur la proposition du Président du Conseil.

Les attributions qui appartaient à celui-ci ne seraient pas un obstacle au droit du Chef de Province de prendre dans toutes les circonstances où il n'y aurait pas été pourvu par l'autorité communale, toutes mesures relatives à la salubrité, à la sûreté et à la tranquillité publique.

Dans le cas où le Président du Conseil communal refuserait ou négligerait de faire les actes qui lui seraient prescrits par l'autorité supérieure, l'Administrateur pourrait y faire procéder d'office par un délégué spécial.

L'Administration communale comprendrait au minimum :

- a) Un bureau administratif ;
- b) Un bureau de comptabilité ;
- c) Un bureau de police.

Le Bureau administratif serait dirigé par un secrétaire qui détiendrait le cachet et aurait la garde des archives communales. Il tiendrait les registres de l'état civil et ceux de la conservation foncière dont il délivrerait des copies et des extraits qui, pour être authentiques, devraient être contresignés par le Président du Conseil communal et l'un des Conseillers. Il serait en outre chargé de rédiger les procès-verbaux du Conseil, de publier les décisions, arrêtés

et tous autres textes réglementaires et d'établir les documents administratifs demandés par l'autorité supérieure.

Le Bureau de la comptabilité serait confié à un comptable gardien de la caisse communale et conservateur de toutes les pièces comptables. L'établissement des rôles d'impôts et des taxes, leur recouvrement et la tenue de la comptabilité communale lui incomberaient ; enfin il établirait les projets de budgets et de contrats.

Le Bureau de police serait dirigé par un fonctionnaire communal qui, assisté d'agents, assurerait la police administrative et judiciaire sur le territoire du village. Il pourrait détenir les inculpés à la maison commune pendant la durée nécessaire à une information officieuse et sommaire et y consigner pendant vingt-quatre heures au plus les habitants en état d'ivresse ou causant du désordre et du scandale.

Le nombre et la qualité des agents subalternes nécessaires au fonctionnement des services communaux seraient fixés par décision de l'Administrateur suivant l'importance de la commune.

Cet arrêté qui comprenait 85 articles, comportait d'autres dispositions relatives aux actions judiciaires intéressant la commune et au budget communal dont nous n'avons pas à nous occuper.

Il ressort de l'analyse que nous venons de faire que la Sous-Commission, partisan d'une réforme complète de la commune annamite, proposait sa réorganisation sur le modèle de la commune de France, avec élection du corps municipal par un collège électoral très étendu.

Mais se rendant compte qu'il s'agissait là d'un problème excessivement délicat, elle ne se prononça qu'évasivement dans les termes suivants : « A la suite d'un long échange

de vues entre les membres présents, la Sous-Commission se ralliant au principe de la réforme dans le sens de la représentation de tous les intérêts existant dans la Commune, émet le vœu que le Gouvernement local constitue une Commission spéciale d'études chargée d'établir les modalités d'application du nouveau principe adopté. »

La Commission des réformes adopta, en séance plénière le 23 novembre 1930, le point de vue de sa Sous-Commission.

CHAPITRE II

VALEUR DU PROJET DE LA COMMISSION DES RÉFORMES LES RÉFORMES ANTÉRIEURES

Il semble pour le moins superflu de réunir une nouvelle Commission puisque celle des Réformes n'a pas voulu se prononcer et qu'une consultation des notabilités indigènes et des Chefs de Province a eu lieu il y a quelques années.

Il ne paraît pas possible en effet de bouleverser ex-abrupto l'institution millénaire qu'est la Commune annamite. Pour la réformer, il faudrait avant tout modifier la mentalité d'un peuple qui, dans sa presque totalité, ne semble pas encore à l'heure actuelle suffisamment évoluée pour pouvoir non seulement s'adapter, mais encore accepter un régime nouveau tel que celui préconisé par la Commission de 1930.

Il est hors de doute que les Annamites, qui ont été en contact avec la civilisation occidentale et qui connaissent l'Europe, ont subi une réelle évolution et pris conscience de leur personnalité. Mais même parmi eux, il en est de nombreux qui demandent pour le pays le maintien des institutions anciennes qui peu à peu se transformeront dans leur cadre traditionnel. Quant à la masse, elle est encore profondément attachée à ses coutumes pour lesquelles elle professe un véritable culte.

Le pays est resté si traditionaliste que ce serait une

profonde erreur que de démolir le vieil édifice qui est à la base même de son organisation politique. Nous avons tout intérêt à conserver un organisme qui nous a rendu dans le passé les plus grands services et qui, encore actuellement, est susceptible de faciliter notre tâche dans une large mesure.

LES RÉFORMES RÉALISÉES AU TONKIN EN 1921 ET 1927

D'ailleurs la réforme tentée récemment au Tonkin doit être pour nous un précieux enseignement.

Depuis de nombreuses années, le système communal de ce Protectorat ne donnait pas davantage satisfaction que celui de Cochinchine. Le 12 août 1921, le Résident Supérieur au Tonkin signait un arrêté réorganisant le Conseil administratif des communes annamites.

En vertu de ce texte, les villages constitués en communes étaient dirigés par un Conseil administratif communal, dont les membres étaient désignés sous le nom de Tôc-Biêu. Leur nombre était, dans chaque village, de quatre par centaine d'électeurs ou fraction de centaine supplémentaire, avec un maximum de 20 représentants.

Ce que cet arrêté comportait de remarquable c'est qu'il instituait à la base de l'organisation communale le régime électif. En effet, étaient électeurs tous les hommes âgés de dix-huit ans au moins et n'ayant jamais été condamnés à une peine privative de l'un des droits civiques énumérés à l'article 29 du Code Pénal annamite sous les numéros 1 et 5. Pouvaient être élus Tôc-Biêu les habitants âgés de vingt-cinq ans au moins, possédant des biens dans le village et jouissant de tous leurs droits civiques.

La nouvelle réglementation avait été prise dans l'espoir

d'introduire plus d'ordre, de clarté et de justice dans l'administration communale¹. Les pouvoirs publics espéraient qu'en chargeant les habitants de gérer par l'intermédiaire de mandants, les affaires de leurs villages, ceux-ci seraient incités à se préoccuper de questions plus générales qui dépassaient les limites étroites de leurs préoccupations journalières et ne pouvaient les laisser indifférents.

Pour façonner le sens politique déjà très développé de l'Annamite on estimait qu'il ne pouvait être trouvé un meilleur champ d'expérience que le village lui-même et que l'exercice des libertés communales serait la meilleure préparation à la pratique de libertés plus étendues.

L'arrêté de 1921, qui, sans transition, supprimait le traditionnel Conseil communal et écartait les anciens notables chargés, depuis les origines les plus anciennes, de gérer les affaires du village, eut pour résultat immédiat d'apporter dans les communes un véritable trouble.

La gestion des intérêts communaux fut confiée d'emblée à des inscrits jeunes pour la plupart, mais sans aucune expérience ni autorité. Les membres des Assemblées dissoutes, pour ainsi dire remerciés sans aucun ménagement, ne voulurent pas courir le risque d'une élection dans laquelle ils pouvaient « perdre la face » et firent à la réforme une opposition sourde ou ouverte qui en faussa le développement normal. De sorte qu'au lieu d'être composés de membres compétents, les Conseils administratifs le furent d'habitants non avertis ou d'intrigants.

Après une expérience de cinq années, le Gouvernement du Tonkin dut reconnaître que sa tentative avait avorté et que le but cherché n'avait pas été atteint. L'arrêté avait

1. Circulaire du 26 août 1921 du Résident Supérieur au Tonkin.

été mal compris des villages. Il avait prévu que les familles ou les hameaux ne désigneraient leurs représentants par voie d'élection qu'à défaut de pouvoir se mettre d'accord sur leur choix. L'Administration n'ayant pas insisté suffisamment sur le caractère facultatif de cette élection, la plupart des communes eurent immédiatement recours à ce mode de désignation dont il ne pouvait découler, pour les raisons que nous venons d'exposer, qu'une mauvaise composition des Conseils administratifs.

Pour remédier à ce déplorable état de choses, un nouvel arrêté, celui du 25 février 1927, actuellement en vigueur, institua à côté du Conseil administratif ou Conseil des Tôc-Biêu, une seconde Assemblée dite Conseil des Ky Muc, véritable Chambre Haute et de contrôle, ouverte aux anciens notables qui, depuis 1921, s'étaient systématiquement écartés des fonctions communales.

Aucune modification n'a été apportée au mode d'élection des Tôc-Biêu. Peuvent faire partie du Conseil des Ky Muc, les inscrits âgés de trente ans au moins et rentrant dans une des catégories suivantes : titulaires de certains brevets d'enseignement, de diplômes, de grades de mandarinat, anciens chefs ou sous-chefs de canton domiciliés dans le village, anciens notables ayant de trois à six ans de fonctions au minimum et résidant dans la commune où ils ont exercé ces fonctions.

Le Conseil des Ky Muc qui groupe les notables traditionnels ne joue qu'un rôle consultatif¹. Les principales affaires intéressant la commune lui sont soumises : il les approuve ou formule des observations qui sont ensuite examinées par le Conseil administratif. Il donne obliga-

1. Circulaire du 25 février 1927 du Résident Supérieur au Tonkin.

toirement son avis sur les décisions prises par le Conseil des Tôt Biêu, intéressant les finances et la réglementation communale et sur celles concernant les rites et les coutumes du village. Le projet de budget lui est soumis, après approbation, par le Conseil administratif.

Lorsqu'il y a divergence de vues entre les deux Assemblées la question est soumise à nouveau au Conseil des Tôt Biêu. Si, après cette deuxième consultation, celui-ci ne se rallie pas à l'avis exposé par le Conseil des Ky Muc, la question est portée, par l'intermédiaire des autorités mandarinales, qui expriment leurs avis, devant le Résident, Chef de province, qui statue.

Les membres du Conseil des Ky Muc ne sont jamais chargés de l'exécution des décisions en matière d'administration et de police ni en matière de gestion de biens communaux.

Cette dualité de Conseils est fortement critiquée. Certains préconisent la fusion, mais si celle-ci se réalisait, il est à présumer que, de nouveau, les anciens notables, dans la crainte d'être mis en minorité par les Tôt-Biêu frondeurs, s'abstiendraient de briguer un siège dans l'Assemblée communale.

Que vaut le régime actuellement en vigueur au Tonkin ? Il semble difficile et prématuré d'émettre un avis définitif sur le système innové par l'arrêté de 1927. Le temps, facteur essentiel en matière sociale, nous manque encore pour apprécier avec justesse les résultats obtenus.

Une expérience nous est offerte : suivons-en les différentes phases, ne nous hâtons pas d'en tirer des conclusions et de toucher aux solides assises de la Commune annamite. Ne confions pas au simple dân le soin de gérer directement ou par des mandants les affaires publiques. Ne nous met-

tons pas dans la situation que Confucius a traduit par : Quan ly, dao tri », c'est-à-dire « porter ses chaussures sur la « tête, et mettre son chapeau au pied ». Il est à craindre en effet que la masse ne sache pas user convenablement de son droit de vote.

LES COMMUNES MIXTES DE COCHINCHINE

La réforme réalisée au Tonkin m'amène à exposer en quelques mots, celle qui est actuellement tentée en Cochinchine, non pas qu'elle puisse se généraliser, car elle ne sera jamais applicable qu'aux grosses agglomérations, mais parce qu'elle constitue une atteinte très nette au principe de l'organisation traditionnelle de la Commune annamite. Je veux parler de l'érection récente en communes mixtes des trois importants chefs-lieux des provinces de Bac-lieu, Cánhô et Rachgia.

Par arrêté du 18 décembre 1928 du Gouverneur Général, ces trois centres urbains ont été érigés en municipalités.

Voici les dispositions principales de ce texte qui a été remanié et complété à différentes reprises par des arrêtés du 6 novembre 1929, 30 avril, 30 juin, 6 novembre 1930 et 4 mars 1933.

Les trois communes précitées sont administrées par l'Administrateur, Chef de province, qui prend le titre de Maire. Il est suppléé, en cas d'absence, par l'Administrateur-adjoint. Le Maire est assisté d'une Commission municipale composée, sous sa présidence, de trois Européens et de trois Annamites. Ces six membres, dont les fonctions sont gratuites, sont nommés pour trois ans par le Gouverneur de la Cochinchine sur la présentation du Maire; ils doivent remplir les conditions suivantes :

1^o Être âgés de vingt-cinq ans au moins ;

2^o N'exercer aucune fonction permanente rétribuée sur les fonds du budget général, local, provincial ou communal et n'être personnellement, comme entrepreneur de travail ou d'un service public, lié à la commune par aucun contrat administratif ;

3^o Ne pas avoir subi de condamnation pour crime ou délit.

Les membres européens sont choisis parmi les propriétaires fonciers, les commerçants patentés ou les habitants notables du centre urbain. Les membres annamites le sont parmi les grands notables, en fonctions, sur la présentation du Conseil des Notables.

Le Maire est ordonnateur du budget communal ; il représente la Commune en justice, gère ses revenus, surveille sa comptabilité, propose le budget, s'occupe de la voirie communale, des marchés et des adjudications. Il est également chargé de la police, de l'application des mesures de sûreté générale, de la publication et de la mise en vigueur des lois et règlements et de l'exécution des actes de l'autorité supérieure. Ses arrêtés sont immédiatement soumis à l'approbation du Chef d'administration locale qui peut les annuler ou en suspendre l'application.

La Commission municipale peut exprimer des vœux sur toutes les questions intéressant la commune : elle vote les centièmes additionnels aux impôts directs et est obligatoirement appelée à donner son avis sur le budget et le compte administratif communaux, le mode d'assiette, les tarifs et la perception des revenus de la commune, sur la mise en location des biens de celle-ci, les questions d'urbanisme, la police municipale, la salubrité et l'hygiène publique.

Elle se réunit, en sessions ordinaires, quatre fois par an, en février, mai, août et novembre; elle peut en outre être convoquée en sessions extraordinaires par le Gouverneur de la Cochinchine, soit d'office, soit sur la demande de l'Administrateur-Maire, toutes les fois que les intérêts de la Commune l'exigent.

Quant au Conseil des Notables :

1° Il conserve ses attributions sur la partie du territoire de la commune située hors de la zone urbaine.

2° Il exerce sur tout le territoire communal, sans distinction de zones, les attributions suivantes en matière d'administration indigène :

a) Attributions traditionnelles en matière cultuelle, gestion des biens affectés à l'entretien du culte et des pagodes communales.

b) Tenue de l'état civil indigène avec toutes les formalités qu'elle comporte : inscriptions aux registres des naissances et des décès, délivrance d'actes et extraits. etc...

c) Légalisation et certification de tous actes passés en matière indigène.

d) Perception des impôts et taxes locales, provinciales et municipales exigibles, sur le territoire de la commune, des contribuables indigènes.

Au point de vue financier, nous venons de voir que les notables sont chargés, sur le territoire nouveau, du recouvrement des sommes dues à la Colonie, à la Province et à la Commune par les contribuables indigènes : à cet effet un notable est désigné par le Conseil des notables sous la responsabilité duquel il agit. Les rôles d'impôts indigènes sont préparés par les notables; les matrices des rôles, établis sous forme nominative, sont arrêtées par l'Administrateur-Maire et envoyées pour recouvrement au Conseil.

Les sommes perçues sont remises à un Receveur municipal responsable des versements effectués entre ses mains. Les notables reçoivent sur le montant des sommes recouvrées une très légère rémunération.

Tels sont schématiquement exposés l'organisation et le fonctionnement des communes mixtes dont la création a fortement contribué au développement des centres de Bacliên, Càntho et Rachgia.

Mais la réforme réalisée n'est-elle pas une atteinte aux principes qui, jusqu'à ce jour, avaient régi la Commune annamite et n'aura-t-elle pas pour conséquence le démembrement de celle-ci ? Le village d'un chef lieu est composé non seulement d'un centre urbain, mais aussi d'un territoire assez étendu, extérieur à ce dernier. Que deviendra l'ancienne commune amputée de son marché, de son agglomération populeuse, de son quartier habité de nombreux indigènes, commerçants ou propriétaires, de fonctionnaires retraités, en un mot de toute la population possédante et aisée ? Quelles vont être sa vie administrative et son existence rituelle, maintenant qu'elle n'a plus ni revenus, ni maison commune, ni pagode ? Ses notables qui habitaient presque tous le centre aujourd'hui devenu ville, consentiront certainement de moins en moins à conserver ou à reprendre leur place à la tête du village diminué et à remplir des fonctions qui ne leur donneront aucun des droits ou prérogatives afférents à leur qualité, ni même les avantages matériels d'autrefois puisque le budget dont ils disposent est tellement réduit qu'on peut le dire inexistant.

Sans parler des taxes nouvelles qu'elle a fait naître, et qui pèsent très lourdement sur la population des trois centres urbains, la création des communes mixtes a eu pour

conséquence de déposséder les notables de leurs pouvoirs d'exécution, et il est fort douteux, bien que certains l'espèrent, que la constatation des meilleurs résultats obtenus par la nouvelle institution qu'est la Commune mixte, amène graduellement la population annamite à admettre sans regret la disparition de la commune traditionnelle.

L'avenir nous dira si l'expérience actuellement tentée à Bacliêu, Cánhô et Rachgia, et qui, en instaurant un régime mixte, a essayé de concilier le principe de l'autonomie de la commune annamite avec la nécessité de doter les chefs-lieux importants d'une organisation administrative plus moderne, pourra être étendue progressivement à d'autres centres.

CONCLUSION

MAINTIEN DU PRINCIPE ACTUEL.

MODIFICATIONS A APPORTER A SON APPLICATION

Dans la crainte qu'une réforme communale frappant d'ostracisme les anciens notables soit vouée par avance à un échec certain, la meilleure politique paraît être de conserver le régime institué par l'arrêté du 30 octobre 1927 auquel nous apporterons quelques modifications dont voici les principales.

L'article 1 en son paragraphe 2 est mal rédigé ; l'expression « chacun des Conseils doit comprendre en principe les membres suivants... » est à remplacer par « si le nombre des habitants de la commune le permet, le Conseil des Notables peut comprendre les membres suivants... » Le terme « en principe », qui semble signifier que dans la mesure du possible l'Assemblée communale se composera de douze membres, est malheureux : un petit village en effet ne doit nommer que le nombre de notables nécessaires à son fonctionnement ; peu importe si ce nombre est réduit.

Nous avons vu en ce qui concerne les Notables hors Conseil que leur nombre élevé était apparu comme une des causes du désintéressement des habitants pour les charges communales. Ce serait pourtant une profonde erreur que de vouloir les faire disparaître ou seulement même de vouloir soumettre leur nomination à une réglementation trop

étroite et excessive. D'ailleurs, le laconisme du dernier paragraphe de l'article I^{er} de l'arrêté de 1927 ne le permettrait pas : « Quant aux autres Notables (grands ou petits « notables), ils conservent le titre, le rang, les prérogatives « et restent soumis aux obligations que leur reconnaît la « commune ; leur nombre et leurs attributions varient « suivant les besoins du village et son importance. » Mais qui apprécie ces besoins ? Qui fixe ce nombre et ces attributions ? Le texte ne le dit pas et son silence expliquerait presque que certains Conseils de notables aient pu se croire de bonne foi autorisés à se faire marchands de titres.

Pour plusieurs raisons les Notables hors Conseil ne doivent pas être supprimés. Les titres conférés le sont le plus souvent à d'anciens notables, à des fonctionnaires retraités, à des habitants aisés et influents qui ne sont pas susceptibles d'être admis dans le Conseil parce que leur âge avancé ou leur situation de fortune ne leur permettent pas soit de continuer un service actif, soit de passer par les grades inférieurs conformément aux dispositions de l'article 4 de l'arrêté de 1927.

En échange des titres qui leur sont accordés ces Notables contribuent, selon leurs moyens, aux dépenses occasionnées par les cérémonies rituelles et apportent leur concours pécuniaire chaque fois que les Notables du Conseil font appel à la générosité publique : emprunts, loteries, souscriptions pour les œuvres de bienfaisance ou d'intérêt public.

De plus les petits notables sont indispensables en ce qu'ils aident les membres du Conseil dans l'exécution de leur service et sont ainsi préparés aux fonctions de grands notables.

Ces avantages n'ont pas échappé au Gouverneur de la

Cochinchine qui, par circulaire en date du 15 janvier 1929, a recommandé aux Chefs de province de ne pas s'ingérer d'une façon directe dans la collation des grades de Notables hors Conseil mais de veiller à ce que ces désignations soient faites judicieusement, compte tenu des besoins du village, des mérites et de l'honorabilité des candidats.

Ce qui importe c'est de nommer les Notables hors Conseil en nombre restreint et strictement suffisant aux besoins réels de la Commune et de les choisir parmi les habitants les plus dignes. Les nominations devraient faire l'objet de délibération du Conseil des Notables qui les soumettrait ensuite à l'approbation des autorités cantonales et des délégués administratifs : ceux-ci contresigneraient les brevets et veilleraient à ce que la dénomination accordée ne puisse pas prêter à confusion avec le titre officiel d'un des membres du Conseil.

La circulaire précitée du 15 janvier 1929 a prescrit qu'une liste des notables hors Conseil soit, comme celle des Notables du Conseil, déposée chaque année à l'Inspection avec les motifs qui justifient la création de ces emplois, les noms des titulaires et la date des délibérations du Conseil leur conférant les titres.

*
* * *

Après avoir examiné la question du nombre des Notables, passons à celle de leur recrutement.

Celui-ci est à modifier. Les villages compteront de plus en plus en effet, avec le développement de l'enseignement public, d'habitants pourvus d'une certaine instruction élémentaire ou tout au moins sachant lire et écrire. Depuis que l'enseignement primaire a été rendu obligatoire en

Cochinchine, c'est-à-dire depuis 1927, près d'une douzaine de milliers d'élèves sont certifiés chaque année. Il importe qu'ils soient intéressés plus tard à l'administration de leur commune.

C'est la raison pour laquelle — et sur ce point nous sommes d'accord dans une certaine mesure avec la Commission des Réformes — le mode de recrutement des notables est à modifier.

L'Annamite d'aujourd'hui ne pense plus comme celui qui, jadis, avait son rang prédestiné dans la hiérarchie communale et pour lequel en dehors des fonctions, il n'y avait point de salut. L'oligarchie communale ne peut subsister. Peu à peu ses privilèges et ses moyens d'action ont disparu : la justice française lui a retiré les premiers et la réglementation administrative enlevé les seconds.

En outre, les responsabilités qui, dans le passé, correspondaient aux privilèges ne sont plus aujourd'hui que de pure forme. Au temps des Empereurs, les troubles comme ceux qui se sont produits ces dernières années valaient aux notables les mêmes sanctions que celles infligées aux fauteurs. Sans remonter si loin, il y a encore quarante ans, les notables étaient punis et rendus responsables des manifestations qui pouvaient se dérouler dans leurs communes.

La situation est telle aujourd'hui qu'il est nécessaire de mettre la partie de la population instruite et éclairée en face de ses responsabilités : ses intérêts doivent être administrés par elle-même et non par quelques-uns de ses membres : c'est dire que l'élection devra être dans un avenir plus ou moins proche à la base même de la commune réformée.

Deux facteurs nouveaux militent en faveur de notre thèse. Le premier est la mise à la retraite dans la pleine

force de l'âge d'un nombre assez élevé de fonctionnaires des cadres supérieurs, secondaires ou subalternes, le second, le « retour à la terre », tant préconisé aujourd'hui par les Chefs de la Colonie, de cette jeunesse qui après avoir reçu en France ou en Indochine une solide formation intellectuelle, ne sait dans quel sens orienter son activité.

Nous pouvons et nous devons en effet faire confiance à celui qui a compris que la terre ne meurt pas et que seule la vie traditionnelle ne lui apportera pas de désillusion. Comme l'a dit le 9 octobre 1934, M. le Gouverneur de la Cochinchine P. Pagès dans son discours d'ouverture de la session ordinaire du Conseil colonial, il ne saurait y avoir dans le fait de se fixer à la terre pour la jeunesse qui cherche sa voie, « une diminution quelconque de sa personnalité et de son rayonnement ou même une incompatibilité avec son aspiration légitime de s'instruire. »

En instituant le régime électif à la base même de l'organisation du village nous ne ferons que transposer sur le plan communal le principe qui préside actuellement à la désignation des chefs de canton et des conseillers coloniaux qui sont élus par une partie de la population.

La Commission de 1930 s'est prononcée dans ce sens, mais elle est allée trop loin : le principe de l'élection est ici excellent à condition qu'il soit question non d'un suffrage universel, mais d'un suffrage restreint et censitaire.

Encore, conviendra-t-il de restreindre le domaine de cette élection. Tous les notables ne seront pas élus ; un habitant quelque méritant et éclairé qu'il soit ne doit pas, s'il ignore tout de l'administration du village, être appelé brusquement à remplir des fonctions telles que celles de huong-ca, de huong-chu ou de huong-chanh qui exigent une profonde expérience des choses communales. Ne seront

éligibles que les chanh-luc-bô, les huong-hào et les xa-truong. L'accession aux autres fonctions restera ce qu'elle est actuellement.

Participera aux élections communales tout habitant n'ayant jamais été condamné pour crime ou délit, sachant lire et écrire le quoc-ngu, âgé de vingt et un ans au moins, inscrit depuis un an au rôle de l'impôt personnel du village et rentrant dans l'une des catégories suivantes :

1^o Propriétaires payant un impôt foncier dont la quotité minimum pourrait être fixée à 5 piastres en principal ;

2^o Commerçants payant au minimum une patente de 5^e catégorie, 7^e classe ;

3^o Fonctionnaires civils, militaires ou marins retraités, n'ayant jamais fait l'objet de sanctions disciplinaires ;

4^o Titulaires du diplôme de certificat d'études élémentaires ;

5^o Anciens notables non révoqués.

Seront éligibles aux fonctions de chanh-luc-bô, de huong-hào et de xa-truong les habitants qui, âgés de vingt-cinq ans au moins, rempliront les mêmes conditions.

Les naturalisés seraient électeurs ou éligibles au même titre que les non naturalisés.

* * *

Les dispositions du paragraphe 2 de l'article 4 qui prévoit que certains habitants, tels les agents des cadres indigènes inférieurs et moyens retraités ou démissionnaires ainsi que les militaires retraités ou ceux libérés du service avec le grade de sergent au moins pourront être dispensés de l'obligation de stage dans les grades inférieurs pour accéder aux grades supérieurs, devraient être étendues à

ceux qui remplissent certaines conditions d'instruction générale et d'honorabilité et, qui, avec la réglementation en vigueur, ne tiennent aucunement à entrer dans le Conseil des notables en raison du stage qui leur est imposé.

Le même article devrait stipuler *in fine* que tout notable qui, hors un cas de force majeure, aurait démissionné du Conseil, ne pourrait plus y siéger à nouveau. Cette disposition enrayerait le flot de demandes qui, dans certaines provinces, sont présentées chaque année, et qui, en occasionnant des changements continuels de notables, nous mettent dans l'impossibilité d'avoir des Assemblées communales homogènes et expérimentées.

L'article 6 de l'arrêté de 1927 prévoyait qu'une décision du Gouverneur de la Cochinchine fixerait le modèle d'un insigne distinctif de chaque grade que les notables porteraient dans les cérémonies officielles ou rituelles. C'était la meilleure façon de les distinguer non seulement de la population mais encore des petits notables dont rien ne les différenciait extérieurement. La satisfaction d'amour-propre qu'ils en retireraient devait être de nature à relever la considération attachée aux fonctions communales et à faciliter leur recrutement.

Ce n'est qu'en 1933 que le Chef d'Administration locale institua cet insigne (arrêté du 18 décembre 1933). Seuls peuvent le porter les notables du Conseil en exercice. Il a été prévu trois modèles : le premier en métal doublé or en forme d'écusson, pour les Dai-Huong-Ca ; le second, de même forme, mais en argent pour les grands notables ; le troisième, également en argent mais de forme circulaire, pour les petits notables. Ces insignes portent à leur partie supérieure le nom de la province, en leur milieu « Ban Hôi Tê », c'est-à-dire « Conseil des Notables » en quôc-ngu et en

caractères chinois, et, dans leur partie inférieure, le nom du village. Ils sont ornés de franges tricolores et suspendus au cou par un cordon de soie.

Une circulaire du 8 janvier 1934 spécifia que devaient être considérés comme « grands notables » les six premiers membres du Conseil depuis le Huong-Ca jusque et y compris le Huong-Giao, et comme « petits notables », les autres membres.

Cette dernière circulaire et celle du 18 décembre 1933 donnent lieu aux remarques suivantes : l'article 6 de l'arrêté organique de la commune annamite prévoit qu'un insigne distinctif sera créé pour « chaque » grade. Pourquoi dans ces conditions n'avoir prévu que trois modèles au lieu d'un par notable ? Il aurait été facile en combinant formes et couleurs des écussons ou des médailles de doter chaque membre du Conseil d'un insigne qui lui aurait été propre.

D'autre part la distinction établie par la circulaire du 8 janvier 1934 entre « grands » et « petits » notables prête à critique. Il eut été préférable, semble-t-il, de répartir les membres du Conseil, le Dai-Huong-Ca mis à part, en trois catégories : grands, moyens et petits notables. Dans la première catégorie auraient figuré le Huong-Ca, le Huong-Chu et le Huong-Su ; dans la seconde, le Huong-Truong, le Huong-Chanh, le Huong-Giao et le Huong-Quan et dans la dernière, le Huong-Bô, les trois notables instrumentaires et le Chanh-luc-Bô.

Cette répartition aurait été conforme à l'esprit et même à la lettre de l'arrêté de 1927 qui met les trois premiers notables, Président et Vice-Présidents du Conseil à un niveau supérieur à celui de leurs collègues :

« Le Huong-Ca préside le Conseil des notables et surveille tous les services communaux... Le Huong-Chu et le

Huong-Su remplacent en cas d'absence le Huong-Ca dans la présidence du Conseil des notables et dans l'exercice de ses fonctions.

« Le Huong-Ca..., le Huong-Chu et le Huong-Su ont la haute direction sur les autres notables et veillent à ce que ces derniers remplissent convenablement leurs fonctions suivant la règle traditionnelle. »

N'aurait-il pas été désirable dans ces conditions de placer sur des plans différents ces trois notables et les autres membres du Conseil ;

Cette classification aurait, en outre, répondu au désir formulé par la presque totalité des Chefs de province qui, avec juste raison, ont demandé à maintes reprises que le Huong-Quan qui doit jouir d'une grande autorité morale pour l'accomplissement de ses fonctions, ne soit pas placé parmi les « petits » notables. Le faire figurer parmi ces derniers, c'est le diminuer aux yeux de ses collègues et des habitants et par là, rendre sa tâche plus ingrate et plus difficile.

Enfin, cette circulaire prescrit que le prix d'achat des insignes sera supporté par les notables eux-mêmes. C'est là une erreur psychologique : l'insigne acheté directement au graveur aura un caractère moins officiel, et par suite sera moins apprécié que celui remis par l'Administration. En outre, le notable est d'autant moins disposé à se le procurer qu'à l'expiration de ses fonctions il n'aura plus le droit le porter.

* * *

Les attributions des notables sont parfois mal définies. Certes un texte régissant la commune doit être souple ; il ne peut prévoir par le détail toutes les fonctions communales ; il convient en outre de laisser aux chefs de province

toute latitude pour répartir entre les membres du Conseil les tâches nouvelles qui peuvent naître de circonstances difficiles, de la situation particulière de chaque province et même de l'évolution générale du pays.

Il conviendrait cependant de préciser ou de compléter les attributions de certains notables : le Huong-Ca et le Huong-Chu pourraient être chargés des enquêtes les plus délicates et de veiller au paiement des redevances des công-diên communaux, le Huong-Su et le Huong-Truong s'occuperaient de la rentrée des sommes dues par les débiteurs des sociétés indigènes de Crédit agricole mutuel, etc....

Mais ce qu'il importerait avant tout de faire, serait de désigner parmi les membres du Conseil, un ou deux notables qui, à l'exception de tous autres, seraient plus spécialement chargés des relations avec les autorités administratives ou judiciaires. Ce rôle pourrait être dévolu soit au Huong-Quan ou au Chanh-luc-Bồ, ou mieux encore, comme l'ont préconisé de nombreux Administrateurs à un secrétaire communal instruit qui serait désigné par le Chef de Province et rémunéré suivant l'importance du budget du village. Il préparerait les rapports administratifs, établirait les pièces comptables, veillerait à l'exécution des divers services : recrutement des coolies, transfert des prévenus au Parquet, remises des convocations aux destinataires ; il se présenterait à l'Inspection, au Tribunal et aux diverses administrations pour fournir tous renseignements utiles et les éclaircissements demandés. On éviterait ainsi, pour des affaires souvent peu importantes, de nombreux dérangements aux membres du Conseil des notables qui seraient en outre déchargés d'une écrasante besogne matérielle et pourraient uniquement se consacrer à

la gestion des affaires communales, à leur surveillance et à leur contrôle. Le secrétaire communal ne disposerait pas par délégation de la signature des notables : ceux-ci devraient prendre connaissance de toutes pièces et les signer ; ils ne seraient convoqués à l'Inspection ou au Tribunal qu'en cas de nécessité absolue. Ils n'auraient pas à se déplacer pour toutes les affaires pouvant se traiter par correspondance ; ils prendraient connaissance des « trat » et y feraient répondre par le secrétaire communal, avec un rapport qu'ils signeraient eux-mêmes.

Enfin, grâce au secrétaire communal, l'état civil pourrait être régulièrement tenu dans les villages. Les Chanh-luc-Bô qui n'ignorent pourtant ni son importance, ni l'inconvénient qui résulte d'actes mal enregistrés tiennent les registres d'une façon défectueuse : les noms sont mal orthographiés, les dates et les signatures des déclarants ou des témoins le plus souvent omises. La principale raison de cet état de choses est le peu de soins que les notables mettent à recruter les Chanh-luc-Bô. Ceux-ci devraient être instruits et consciencieux ; ils sont, le plus souvent, ignorants et négligents.

L'article 13 qui prévoit que « tout notable qui viendrait à être condamné à une peine d'emprisonnement ne pourra plus faire partie du Conseil des notables » et que « tout notable qui sera placé sous le coup d'un mandat de justice sera suspendu provisoirement de ses fonctions » m'amène à dire quelques mots des rapports entre Chefs de Province et Magistrats, bien que cette question d'intérêt général dépasse le plan communal.

Dans de nombreuses provinces aucune liaison n'existe entre les autorités administratives et judiciaires. Ces dernières sont trop portées à parler de l'ingérence de l'adminis-

tration dans leur propre service : il en résulte que sous prétexte de garder leur indépendance, certains Magistrats non seulement limitent au minimum leurs rapports avec les Chefs de Province, mais oublient quelquefois la réglementation à laquelle ils sont soumis et ce, au détriment d'une bonne administration.

Il serait pourtant primordial que le Chef de Province soit avisé de toute procédure concernant ses notables pour lui permettre de prendre de son côté les sanctions administratives utiles et faire assurer la bonne marche des services. D'autre part, lorsqu'une enquête est ouverte et des poursuites engagées, les Administrateurs ont la possibilité, en fournissant au Magistrat instructeur toutes sortes de renseignements utiles, de faciliter l'action de la Justice.

On constate trop souvent que les sages directives données en la matière par le Parquet Général restent lettre morte. Les rappels successifs qui ont été faits par les Procureurs Généraux en sont la preuve. Le 29 avril 1929, par circulaire adressée aux Procureurs de la République et aux Juges de Paix à Compétence étendue de la Cochinchine et du Cambodge, le Procureur Général rappelait que ses circulaires des 7 avril 1882, 12 septembre 1887, 18 janvier et 5 mars 1892, 30 décembre 1894, 23 décembre 1895, 3 octobre 1907, 17 août 1911 avaient été perdues de vue :
« Sauf les cas où vous êtes directement saisis par l'Adminis-
« tration intéressée, quand un fonctionnaire quelconque
« même indigène a affaire à la Justice comme prévenu d'un
« crime ou d'un délit, vous devez m'en aviser au préalable
« en même temps que l'autorité administrative sous la-
« quelle il est placé. »

Il n'y a là, en effet, nulle ingérence de l'Administration dans le Service de la Justice, mais bien la liaison étroite

qui devrait toujours exister entre Magistrats et Chefs de Province.

Le même article 13, en son dernier paragraphe, donne lieu à une dernière remarque. Le texte prévoit qu'en cas de dissolution du Conseil des notables, celui-ci serait remplacé par une Commission administrative : « En cas de fautes graves de la collectivité ou de la majorité du Conseil des notables, ou d'opposition systématique nuisant à la bonne marche du Service communal, l'Administrateur, Chef de province, pourra prononcer la dissolution du Conseil et faire appel, pour le remplacer, à une Commission administrative pendant toute la durée nécessaire. » Ce texte ne prévoit pas dans sa brièveté ni le mode de constitution de cette Commission, ni sa composition, ni sa durée.

Pour parer à cette lacune nous pensons qu'il conviendrait de remplacer ce paragraphe non par un autre paragraphe, mais par un article qui serait ainsi conçu :

« L'Administrateur Chef de province a le droit, à charge d'en référer immédiatement au Chef d'Administration locale, de dissoudre le Conseil des notables dans les deux cas suivants :

« 1^o Fautes graves de la collectivité ou de la majorité des membres constituant l'Assemblée.

« 2^o Opposition systématique des notables nuisant à la bonne marche du Service communal.

« En cas de dissolution ou de démission de l'ensemble du Conseil ou de sa majorité, le Chef de province confiera la gestion des affaires du village à une Commission administrative nommée par lui et composée de six membres remplissant respectivement les fonctions de Huong-Ca, Huong-Quan, Huong-Hào, Huong-Thân, Maire et Chanh-Luc-Bô. Dans les six mois qui suivront la dissolution

« ou la démission du Conseil, tous les anciens notables
« non revoqués du village seront appelés, sous la surveil-
« lance du Chef de canton, à choisir un nouveau Conseil
« auquel la Commission administrative remettra immé-
« diatement ses pouvoirs. Dans le cas où une nouvelle
« Assemblée ne pourra être ainsi formée, la Commission
« administrative restera en fonctions jusqu'à ce que l'Ad-
« ministrateur Chef de province ait désigné un Conseil
« dont il choisira les membres, soit parmi les anciens
« notables, soit parmi des habitants n'ayant jamais rempli
« de fonctions communales. »

Nous ne reviendrons pas sur ce que nous avons dit au sujet de la responsabilité des notables qui n'aura un sens que lorsqu'il leur aura été reconnu assez de pouvoirs pour se faire écouter et obéir ; tant qu'ils ne disposeront que des faibles moyens de sanction que leur a reconnus l'arrêté de 1927, la responsabilité qui leur incombe ne sera qu'une gageure.

Quant aux indemnités ou remises qui sont accordées aux notables nous ne cesserons de répéter qu'elles s'avèrent, surtout dans les périodes de crise où le recouvrement des impôts devient très difficile, comme tout à fait insuffisantes. Il est hors de doute, en effet, que si dans la plupart des villages les impôts, et en particulier l'impôt personnel, rentrent mal, c'est que les notables négligent de les recouvrer ou d'inscrire aux rôles de nombreux habitants. Le plus actif des stimulants serait l'octroi de remises supérieures à celles présentement allouées. Outre le maire, il serait opportun d'en faire bénéficier le grand notable gardien de la caisse communale, généralement personnalité influente et ayant une part prépondérante dans l'administration du village. La prime serait répartie proportionnelle

ment entre les budgets local, provincial et communal intéressés.

Enfin il est hors de doute que les Conseils de notables feraient preuve de plus d'activité et d'initiative s'ils se sentaient soutenus et régulièrement contrôlés par l'autorité immédiatement supérieure, à savoir les Chefs de canton. Il faut exiger instamment de ceux-ci un contact plus étroit avec les communes qui composent leurs circonscriptions : vérification inopinée de la caisse communale, contrôle des veilles, tournées de police, conférences périodiques avec les membres des assemblées communales.

*
* *

Ainsi modifié et complété le statut organique de la Commune annamite nous semble viable. La tentative de réorganisation communale qui a été faite récemment au Tonkin doit être pour nous un enseignement précieux.

On ne peut, en Indochine, faire table rase du passé. Si nous voulons imposer des réformes, nous ne devons agir qu'avec prudence et une sage lenteur. Ce serait une erreur que de pratiquer dans ce pays de vieille civilisation, la politique d'assimilation que nous voulons suivre dans d'autres colonies.

Le Conseil que Luro, quelques années après notre arrivée dans le pays, donnait, en parlant de la Commune annamite, à ses auditeurs du Collège des stagiaires est toujours vrai : « Vous comprenez qu'une organisation si complexe, « si souple, où jamais un notable n'agissait seul, qui existe « traditionnellement depuis la plus haute antiquité, ne « doit pas être touchée sous peine de s'aliéner la population « et de désorganiser le pays. L'instrument est vieux, il est

« bon, il convient au peuple. Quel intérêt avons-nous à le
« changer ? Que ferions-nous de mieux à la place, qui fut
« plus facile à pratiquer ? C'est cette organisation conser-
« vatrice laissant la direction des villages aux gens âgés,
« aux gens aisés qui nous a aidés dans la pacification du
« pays : gardons-nous de la gêner ou de la détruire. »

Tant que le peuple n'aura pas évolué et été instruit de ses devoirs civiques, il conviendra de parler en cette matière d' « évolution » et non de « révolution ». Nous ne devons et nous ne pouvons actuellement qu'adapter l'institution existante aux besoins de l'heure. En agissant ainsi nous ne ferons que reprendre la sage politique pratiquée par le législateur de l'ancienne Chine où une réforme n'était inscrite au code et ne devenait loi qu'après avoir été sanctionnée par la pratique et adoptée par le peuple.

En parachevant l'œuvre d'apaisement et de régénération qu'elle a entreprise en Indochine, la France ne doit pas oublier que la population annamite est restée, suivant l'expression même de son Empereur Khai-Dinh, « adora-
trice des choses mortes. »

ANNEXE

ANNEXE

ARRÊTÉ DU 30 OCTOBRE 1927

Le Gouverneur Général de l'Indochine,

Vu les décrets du 20 octobre 1911 portant fixation des pouvoirs du Gouverneur général et organisation administrative et financière de l'Indochine ;

Vu l'arrêté du 27 août 1904 fixant la composition du Conseil des notables et son rôle dans la Commune annamite en Cochinchine ;

Vu l'arrêté du Gouverneur de la Cochinchine en date du 18 juin 1925, nommant une Commission à l'effet d'étudier les modifications à apporter au texte de l'arrêté du 27 août 1904 susvisé ;

Vu les procès-verbaux des séances de ladite Commission ;

Sur la proposition du Gouverneur de la Cochinchine,

ARRÊTE :

TITRE I

COMPOSITION DU CONSEIL DES NOTABLES. — HIÉRARCHIE. — MODE DE RECRUTEMENT ET D'AVANCEMENT. — DISTINCTIONS HONORIFIQUES.

ARTICLE PREMIER. — La commune annamite, base de l'organisation administrative indigène de la Cochinchine, est régie par un Conseil de notables.

Chacun de ces Conseils doit comprendre en principe les membres suivants énumérés dans l'ordre hiérarchique :

Le Huong-ca ou le Dai-Huong-ca	<i>Président ;</i>
Le Huong-chu	<i>Vice-président ;</i>
Le Huong-su	—
Le Huong-truong	<i>Membres ;</i>
Le Huong-chanh	—
Le Huong-giao	—

Le Huong-quan	<i>Membres ;</i>
Le Huong-bô ou Thu-bô	—
Le Huong-thân	—
Le Xa-truong ou Thôn-truong	—
Le Huong-hào	—
Le Chanh-luc-bô	—

Quant aux autres notables (grands notables ou petits notables), ils conservent le titre, le rang, les prérogatives et restent soumis aux obligations que leur reconnaît la coutume ; leur nombre et leurs attributions varient suivant les besoins du village et son importance.

ART. 2. — La liste complète des notables de chaque commune sera déposée et tenue à jour à la maison commune et dans les bureaux de l'Administrateur, chef de province.

ART. 3. — Les notables sont choisis parmi les propriétaires fonciers de la commune, les habitants les plus aisés, les agents des cadres indigènes supérieurs et moyens retraités ou démissionnaires, les militaires retraités et ceux libérés du service avec le grade de sergent au moins, inscrits au rôle de l'impôt personnel du village.

ART. 4. — En principe, nul ne peut prendre rang, dans la hiérarchie sans avoir passé par les grades inférieurs. Pour être nommé Huong-hào, il faut être âgé d'au moins vingt-quatre ans et savoir lire et écrire.

Toutefois, les agents des cadres indigènes inférieurs et moyens retraités ou démissionnaires, ainsi que les militaires retraités et ceux libérés du service avec le grade de sergent au moins, pourront être dispensés de l'obligation du stage dans les grades inférieurs pour accéder aux grades supérieurs.

Le titre de Dai-huong-ca pourra être accordé aux fonctionnaires du grade de phu au moins, aux titulaires d'un grade dans l'ordre de la Légion d'honneur et aux notables anciens ou en exercice ayant rendu dans leur village des services exceptionnels particulièrement remarquables dans le grade de « Huong-ca ».

Les vacances qui surviennent dans le Conseil continueront à être comblées, en la forme imposée par la coutume, par le choix des notables présents sous réserve de l'approbation de l'Administrateur, chef de province, qui règlera en dernier ressort les contestations qui pourraient s'élever.

Le Conseil des notables ne pourra pas comprendre plus de trois membres de la même famille au 4^e degré.

ART. 5. — La durée minimum de service dans chaque grade est fixée à deux ans, avec faculté pour le titulaire de conserver son grade sans limite. Nul ne pourra accéder au grade de Thu-bô sans avoir rempli au moins pendant deux ans l'une des fonctions de Huong-thân, Xa-truong, Huong-hào, Chanh-luc-bô ; nul ne pourra accéder au grade de Huong-su sans avoir rempli au moins pendant cinq ans l'une des fonc-

tions de Thu-bò, Huong-quan, Huong-giao, Huong-chanh, Huong-truong, sous réserve des avantages accordés à l'article 4 aux agents des cadres indigènes supérieurs et moyens retraités ou démissionnaires, ainsi qu'aux militaires retraités et à ceux libérés du service avec le grade de sergent au moins.

ART. 6. — Une décision du Gouverneur de la Cochinchine règlera les conditions d'aptitude aux diverses distinctions honorifiques qui pourront être attribuées aux notables à raison de leurs services dans la commune et fixera le modèle d'un insigne distinctif de chaque grade qu'ils porteront dans les cérémonies officielles ou rituelles.

TITRE II

FONCTIONS ET RESPONSABILITÉS DES NOTABLES. — LEURS RAPPORTS AVEC LES DIFFÉRENTS SERVICES

ART. 7. — Les notables ont les attributions suivantes :

1^o Le Houng-ca ou le Dai-huong-ca préside le Conseil des notables et surveille tous les services communaux ;

2^o Le Huong-chu et le Huong-su remplacent, en cas d'absence, le Houng-ca dans la présidence du Conseil des notables et dans l'exercice de ses fonctions ;

Le Huong-chu est gardien de la caisse communale. Le Huong-su est inspecteur de tous les services communaux et doit, à ce titre, signaler au président les défaillances commises par le personnel de ces services ;

3^o Le Houng-ca ou le Dai-huong-ca, le Huong-chu et le Huong-su ont la haute direction sur les autres notables et veillent à ce que ces derniers remplissent convenablement leurs fonctions, suivant la règle traditionnelle ; ils administrent les biens communaux, ils établissent le budget communal, en surveillant les dépenses et les recettes. Ils sont chargés de régler les menues infractions prévues au titre III et n'offrant pas un caractère suffisant pour tomber sous l'application de la loi pénale.

Le Huong-truong est chargé d'assurer la bonne marche de l'instruction publique dans le village et de prêter aux membres de l'Enseignement tout le concours désirable ;

4^o Le Huong-chanh conseille les trois notables exécutifs, le Thôn-truong ou Xa-truong, le Huong-thân, le Huong-hào et veille à ce qu'ils s'acquittent convenablement de leurs fonctions. Il est chargé de régler à l'amiable, et sous forme de transactions, les contestations de minime importance qui surviennent entre les habitants du village ;

5^o Le Huong-giao est chargé de l'instruction et de la direction des jeunes notables : il leur apprend quels sont leurs devoirs dans la commune. Secrétaire du conseil, il établit les procès-verbaux des délibérations du conseil des notables sur un registre spécial dont la tenue est obligatoire ;

6° Le Huong-quan est le chef de la police administrative et judiciaire du village, le principal auxiliaire du Procureur de la République, et, à ce titre, il est chargé de la recherche des crimes ou délits. Il a la surveillance des voies terrestres et fluviales, des chemins de fer, des ponts, ces lignes télégraphiques. Il est secondé dans cette tâche par le Huong-thân, le Xa-truong, le Huong-hào et commande aux Huong-tuân, Cai-tuân, Cai-thi, Cai-thôn, Trum et Truong, qui ont les attributions d'agents de police ;

7° Le Huong-bô ou Thu-bô est chargé de la conservation des rôles, du dia-bô et des archives du village ; il tient le registre des recettes et des dépenses, il est gardien du mobilier et du matériel de la commune ;

8° Le Huong-thân est le 1^{er} des trois notables exécutifs ; il est chargé plus spécialement d'assurer la liaison entre l'autorité judiciaire et administrative et le conseil des notables ;

9° Le Xa-truong ou Thôn-truong garde le cachet du village ainsi que les instructions de l'Administration et s'occupe spécialement du recouvrement des impôts et de leur versement à la perception ;

10° Le Huong-hào est le chef de la police communale ; il est chargé de l'exécution des règlements de voirie. Il remplit les fonctions d'huissier en ce sens qu'il est chargé spécialement de la remise des citations et notifications de justice ;

11° Le Huong-thân, le Xa-truong ou Thôn-truong et le Huong-hào sont les trois notables exécutifs : ils assurent collectivement le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques. Ils sont chargés des relations entre l'Administration et le village, de la perception des impôts, de la réunion des prestataires, de l'exécution des lois, règlements et jugements, des décisions de l'Administration et du conseil des notables, de l'établissement des rôles d'impôts et de tous les documents réclamés par l'autorité supérieure, de la certification des actes, de la surveillance des forêts. Ils sont enfin les auxiliaires du Huong-quan, pour la police administrative et judiciaire, procèdent ensemble aux ventes ordonnées par autorité de justice, donnent aux actes l'authenticité, quand ils en sont requis et ont sous leurs ordres les Pho-xa, Pho-ly, Ly-truong, Bien-lai, Cai-thôn, les trum et truong.

L'authenticité ne peut être donnée aux actes qu'avec le concours des trois notables : Huong-thân, Xa-truong et Huong-hào. Le Huong-thân et le Huong-hào empêchés pourront être remplacés par d'autres notables du Conseil ; mais la présence du Xa-truong, dépositaire du cachet du village, est toujours nécessaire.

12° Le Chanh-luc-bô seul ou assisté du Pho-luc-bô est chargé de tenir les registres de l'état civil du village. Il doit signaler toutes les maladies transmissives et épizooties constatées dans son village.

ART. 8. — Les membres du Conseil de notables ne pourront être convoqués pour le service au chef-lieu que sur un ordre écrit de l'Admi-

nistrateur, chef de province, et individuellement par les magistrats.

Les autres fonctionnaires qui auront besoin du concours des représentants d'un village devront s'adresser à l'Administrateur, sans préjudice du droit de réquisition, sur place, que peuvent tenir de la loi ou des règlements, les différentes administrations ou services publics.

Au chef-lieu, les demandes de réquisitions sont adressées à l'Administrateur.

ART. 9 — La responsabilité pécuniaire et collective des notables et subsidiairement des habitants de la commune est limitée aux cas suivants :

1° Rentrée des impôts ;

2° Recrutement ;

3° Dégâts aux tramways et chemins de fer, aux lignes télégraphiques et téléphoniques, aux écluses ou vannages, aux conduites d'eau, et d'une façon générale à toutes les voies de communication et ouvrages créés et entretenus par l'Administration ;

4° Dégâts commis dans les bois et forêts, lorsque la commune jouit des avantages accordés aux villages forestiers ;

5° Fraudes en matière d'alcool et d'opium.

L'Administration intéressée devra établir, à la charge du village, les faits, soit de connivence, soit de négligence.

Dans chaque circonstance où la responsabilité des autorités de la commune semblera engagée, le Sous-Directeur des Douanes devra se concerter, avant tout acte de poursuite, avec le chef de la province dont dépendra le village. Si une entente ne parvient pas à s'établir entre les deux services, la question sera obligatoirement soumise au Gouverneur, et, en cas de nouveau désaccord, au Gouverneur général qui décidera s'il y a lieu d'ouvrir des poursuites contre les autorités communales en cause.

Le tout, sauf dispositions contraires résultant des lois et décrets en vigueur.

La commune est responsable des amendes infligées ou dommages-intérêts prononcés, dans les cas prévus aux paragraphes III, IV, V par l'autorité supérieure ou les tribunaux. Une circulaire du Gouverneur fixera les conditions de répartition entre les notables et les habitants.

TITRE III

{POUVOIRS DISCIPLINAIRES DU CONSEIL DES NOTABLES
ET DE SES MEMBRES. — SUSPENSION ET RÉVOCATION DES NOTABLES

ART. 10. — Les notables en exercice ont les droits résultant de leurs pouvoirs, c'est-à-dire qu'ils peuvent détenir à la maison commune pendant la durée nécessaire à une information officieuse et sommaire, jusqu'à l'envoi au parquet du dossier et de l'inculpé. Dans tous les cas, la

détention de ce dernier à la maison commune devra être aussi courte que possible.

ART. 11. — Ils peuvent infliger des jours de garde à la maison commune aux habitants qui auront refusé de se soumettre aux obligations imposées par la coutume et l'Administration et tendant à assurer la police et les divers services du village lorsque le refus ou la résistance n'offriront pas un caractère suffisant pour motiver le renvoi de l'habitant devant le Tribunal de simple police, conformément aux dispositions de l'arrêté du 24 février 1903 ; le nombre de jours de garde ainsi infligés ne pourra pas dépasser cinq jours.

Ces jours de garde, ainsi que ceux qui incombent normalement aux habitants, peuvent être rachetés au profit du village au taux ordinaire du rachat de la journée de prestation.

ART. 12. — Ils peuvent consigner à la Maison commune les habitants surpris en état d'ivresse ou causant du désordre ou du scandale dans le village, mais jamais pendant plus de vingt-quatre heures.

ART. 13. — En cas de persistante négligence ou de fautes graves et dûment constatées soit par le chef de canton, soit par le Conseil des notables, le Chef de province pourra prononcer les sanctions suivantes :

Le blâme simple ;

Le blâme avec affichage pour un temps déterminé à la maison commune ;

La suspension ;

Le licenciement ;

La révocation.

Tout notable révoqué ou qui viendrait à être condamné à une peine d'emprisonnement ne pourra plus faire partie du Conseil des notables.

Tout notable qui sera placé sous le coup d'un mandat de justice sera suspendu provisoirement de ses fonctions.

Un relevé des amendes et des punitions infligées en vertu des articles 11, 12 et 13 sera adressé, deux fois par mois à l'Administrateur avec les motifs qui les auront provoquées.

En cas de fautes graves de la collectivité ou de la majorité du Conseil des notables, ou d'opposition systématique nuisant à la bonne marche du service communal, l'Administrateur, chef de province, pourra prononcer la dissolution du Conseil et faire appel, pour le remplacer, à une commission administrative pendant toute la durée nécessaire.

TITRE IV

OBLIGATIONS DES CONSEILS DE NOTABLES EN MATIÈRES DE BIENS COMMUNAUX. — PROCÉDURE POUR AUTORISER LES VILLAGES A ESTER EN JUSTICE

ART. 14. — Les biens de toute nature appartenant aux villages, et, notamment, les biens « công-diên » proprement dits, les biens « công-thô »

et ceux qui étaient inscrits, autrefois, sous le titre de « bôn-thôn-diên » et « bôn-thôn-thô » pourront être affermés par les soins des conseils des notables pour trois ou six ou neuf années.

ART. 15. — Les actes de location dressés en conformité des prescriptions de l'article précédent ne seront valables dans aucune de leurs parties qu'après avoir reçu le visa de l'Administrateur, chef de province. Cependant les actes de location, excédant une durée de trois années, seront soumis à l'autorisation préalable du Gouverneur en Conseil privé.

ART. 16. — Aucune aliénation, même à réméré, des biens fonciers de toute nature des villages, ne pourra avoir lieu qu'en vertu d'une autorisation préalable du Gouverneur et à la suite d'un rapport de l'Administrateur, indiquant les motifs de l'aliénation. L'acte d'aliénation, par voie amiable ou aux enchères ne deviendra définitif qu'après son approbation par le Gouverneur.

ART. 17. — Il est interdit aux notables d'emprunter aucune somme pour le compte des villages, autrement qu'en vertu d'une délibération authentique du Conseil des notables approuvée par l'Administrateur, ou si la somme est supérieure à 1.000 piastres par le Gouverneur de la Cochinchine.

Toute location, vente ou emprunt même revêtu du cachet du village, qui aurait été fait contrairement aux prescriptions du présent arrêté, n'engagerait pas le village, mais seulement les notables qui pourraient l'avoir signé, pris comme particuliers.

ART. 18. — Aucun village ne pourra ester en justice sans y avoir été autorisé par l'Administrateur.

Après tout jugement intervenu, le village ne pourra se pourvoir devant un autre degré de juridiction qu'en vertu d'une nouvelle autorisation de l'Administrateur.

ART. 19. — Le village auquel l'autorisation aura été refusée pourra se pourvoir devant le Gouverneur en Conseil privé. Le pourvoi devra, à peine de déchéance, avoir lieu dans le délai de trois mois, à dater de la notification de la décision de l'Administrateur.

ART. 20. — Quiconque voudrait intenter une action contre un village sera tenu d'adresser préalablement à l'Administrateur un mémoire exposant l'objet et les motifs de sa réclamation. Il lui en sera donné récépissé. La présentation du mémoire interrompra toute prescription ou déchéance. Aussitôt après sa réception, l'administrateur transmettra le mémoire au Conseil des notables pour en délibérer.

ART. 21. — La délibération du Conseil des notables sera, dans tous les cas, transmise, dans un délai de quinze jours à l'Administrateur, qui décidera si la commune doit être autorisée à ester en justice.

La décision de l'Administrateur devra être rendue dans le délai de deux mois à partir de la date du récépissé énoncé en l'article précédent.

ART. 22. — Toute décision de l'Administrateur portant refus d'autorisation devra être motivée.

En cas de refus d'autorisation, le maire pourra, en vertu d'une délibération du Conseil des notables, se pourvoir devant le Gouverneur en Conseil privé. Le pourvoi devra indiquer, aussi exactement que possible, l'objet du litige et comporter l'avis de l'Administrateur, chargé de le transmettre.

Il devra être statué sur le pourvoi dans le délai de deux mois, à dater du jour de son enregistrement au Secrétariat du Conseil privé.

ART. 23. — L'action ne pourra être intentée qu'après la décision de l'Administrateur, et, à défaut de décision dans le délai fixé par l'article 21 qu'après l'expiration de ce délai.

En cas de pourvoi contre la décision de l'Administrateur, l'instance sera suspendue jusqu'à ce qu'il ait été statué sur le pourvoi et, à défaut de décision dans le délai fixé par l'article précédent, jusqu'à expiration de ce délai.

En aucun cas, la commune ne pourra défendre à l'action qu'autant qu'elle y aura été expressément autorisée.

ART. 24. — Le Xa-truong peut, toutefois, sans autorisation préalable, intenter toute action possessoire ou y défendre et faire tous autres actes conservatoires ou interruptifs de déchéance.

Il peut, sans autre autorisation, interjeter appel de tous jugements et se pourvoir en cassation ; mais il ne peut ni suivre sur son appel, ni suivre sur le pourvoi qu'en vertu d'une nouvelle autorisation.

ART. 25. — Toute transaction consentie par le village ne pourra être exécutée qu'après l'homologation par arrêté du Gouverneur en Conseil privé.

TITRE V

DÉPLACEMENTS ET INDEMNITÉS DISPOSITIONS GÉNÉRALES

ART. 26. — Tout notable appelé en service hors de sa résidence par une Administration française, dans les conditions indiquées à l'article 8 ci-dessus, a droit à des indemnités de déplacement.

Le Huong-ca, le Huong-chu et le Huong-su seront classés à la 3^e catégorie du tableau annexé à l'arrêté du 13 juin 1927, qui fixe les indemnités de séjour et de route à accorder aux agents indigènes.

Tous les autres notables seront classés à la 4^e catégorie du tableau annexé à l'arrêté précité du 13 juin 1927.

ART. 27. — Ces indemnités sont imputables au budget de l'Administration qui aura convoqué le notable et ne seront payées que sur la présentation de la pièce de convocation.

ART. 28. — Les frais de déplacement nécessités par le recouvrement

des impôts, l'exécution des prestations et les divers services du village, les frais de conduite au parquet des individus inculpés de crimes ou délits commis sur le territoire de la commune, constituent des dépenses obligatoires pour les budgets communaux.

ART. 29. — Suivant l'importance des villages et les fonctions qu'ils exercent, les notables pourront recevoir sur les fonds communaux des indemnités votées par le Conseil des notables et approuvées par l'Administrateur. Ces indemnités devront, en principe, correspondre à un service réellement effectué.

ART. 30. — Le présent arrêté sera affiché dans tous les villages de la Cochinchine en français, en quôc-ngu et en caractères chinois; il sera affiché en caractères cambodgiens dans les villages habités par les indigènes du Cambodge.

ART. 31. — Toutes les dispositions contraires sont abrogées.

ART. 32. — Le Gouverneur de la Cochinchine est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Saïgon, le 30 octobre 1927.

ALEXANDRE VARENNE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

VU ET APPROUVÉ, LE 19 MARS 1935 :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

Le Président de Thèse,

S. CHARLÉTY.

RENÉ MAUNIER.

VU :

Le Doyen,

EDGARD ALLIX.

BIBLIOGRAPHIE

PUBLICATIONS OFFICIELLES

Journal Officiel de la République Française (Débats parlementaires).
Journal Officiel de l'Indochine Française.
Recueil général de la Législation et de la Réglementation de l'Indochine.
Bulletin administratif de la Cochinchine.

ARCHIVES

Travaux de la Commission de 1903 (Bibliothèque de Saigon).
Travaux de la Commission de 1923 (Bibliothèque de Saigon).
Travaux de la Commission de 1930 dite « des Réformes » (Cabinet du Gouverneur de la Cochinchine).

AUTEURS

AUROUSSEAU (L.). — *Cochinchine* (*Bulletin de l'École Française d'Extrême-Orient*, t. XXIV, 1924).
BRIFFAUT (C.). — *La Cité annamite* (Paris, Larose et E. Tonin, 1909).
CORDIER (P.). — *Notion d'Administration Indochinoise* (Cours professé à l'École du Protectorat du Tonkin).
CAMILLI (B.). — *La représentation indigène en Indochine* (Toulouse, Fournier, 1914).
DELAMARRE (E.). — *La Commune annamite* (*Revue du Pacifique*, 1924, n° 3).
DELOUSTAL (R.). — *Ressources financières et économiques de l'État dans l'ancien Annam* (Éditions de la Revue d'Indochine, 1926).
D'ENJOY (P.). — *L'autonomie communale* (*Revue Indochinoise*, 6^e année).
DURRWELL (G.). — *Ma chère Cochinchine* (Paris, La Renaissance du Livre).
— *Doctrines et Jurisprudence en matière civile indigène* (Saigon, 1901).
FONTAINE (A.-R.). — *Quelques réflexions sur un essai de politique indigène en Cochinchine* (Paris, Les Éditions du Monde Moderne, 1927).
LANDES (A.). — *La Commune annamite* (*Excursions et Reconnaissances*, 1890, t. II).
LURO (E.). — *Le Pays d'Annam* (Paris, Leroux, 1878).

— Cours d'Administration annamite (Cours professé à l'École des stagiaires en 1864).

MAUNIER (R.). — *Sociologie coloniale* (Introduction à l'étude du contact des races, Paris, Donnat-Montchrestien, 1932).

MICHEL (G.). — *Code Judiciaire de l'Indochine* (Hanoï, Imprimerie de l'École d'Extrême-Orient, 1913).

MOSSY (L.). — *Principes d'Administration générale de l'Indochine* (Saïgon, Imprimerie de l'Union, 1932).

OUTREY (E.). — *Législation cantonale et communale de Cochinchine* (Saïgon, Ardin, 1913).

ORY (E.). — *La Commune annamite au Tonkin* (Paris, Challamel, 1894).

PASQUIER (P.). — *L'Annam d'autrefois* (Paris, Challamel, 1907).

ROUILLY (M.). — *La Commune annamite* (Paris, Les Presses Modernes, 1929).

SCHREINER (A.). — *Les institutions annamites en Basse-Cochinchine avant la conquête française* (Saïgon, Claude et C^{ie}, 1900).

SILVESTRE (J.). — *Considérations sur l'étude du droit annamite (Tribune des Colonies et des Protectorats, 1901).*

TAVERNIER (E.). — *Compte rendu critique de Les Dieux qui meurent*, de M. Pierre Varet (Saïgon, Portail, 1933).

VARET (P.). — *Les Dieux qui meurent* (Paris, Figuière, 1932).

REVUES ET PUBLICATIONS

Revue Indochinoise (1914).

Excursions et Reconnaissances (1890, t. II).

Bulletin de l'École Française d'Extrême-Orient (t. XXIV, 1924).

Revue du Pacifique (1924, n° 3).

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE.	1
AVANT-PROPOS	4
TITRE PREMIER. — L'HISTOIRE	
CHAPITRE PREMIER. — La fondation du village.	3
CHAPITRE II. — L'organisation de la commune et son administration. La coutume	12
TITRE II. — L'ARRÊTÉ DE 1904	
CHAPITRE PREMIER. — Nécessité d'une réforme	29
CHAPITRE II. — La Commission de 1903	34
Constitution du Conseil. Les notables : leur recrutement	34
Attributions des notables.	39
Responsabilités des notables	44
Pouvoirs des notables.	46
CHAPITRE III. — L'Arrêté du 27 août 1904.	57
TITRE III. — L'ARRÊTÉ DE 1927	
CHAPITRE PREMIER. — Inefficacité du texte de 1904.	64
CHAPITRE II. — Consultation des chefs de province	68
Composition du Conseil.	69
Désignation des notables. Accession aux grades supérieurs	72
Distinctions honorifiques et sanctions.	84
Attributions et responsabilités des notables	85
Indemnités	88
CHAPITRE III. — Élaboration du projet d'Arrêté	92
Propositions de la Commission de 1925	92
Modifications apportées au projet de la Commission.	97
CHAPITRE IV. — Intransigeance de l'Administration judiciaire.	99
CHAPITRE V. — L'Arrêté du 30 octobre 1927.	105

TITRE IV. — LES RÉFORMES

CHAPITRE PREMIER. — La Commission dite « des Réformes »	409
Travaux de la Sous-Commission.	412
Propositions de la Sous-Commission.	417
CHAPITRE II. — Valeur du projet de la Commission des Réformes.	
Les réformes antérieures	425
Les réformes réalisées au Tonkin en 1921 et 1927	426
Les Communes-Mixtes de Cochinchine	430

CONCLUSION

Maintien du principe actuel. Modifications à apporter à son application	435
ANNEXE. — Texte de l'Arrêté du 30 octobre 1927	453
BIBLIOGRAPHIE.	463
TABLE DES MATIÈRES	465

